



# TRAJETÓRIAS DA BUROCRACIA NA NOVA REPÚBLICA

heterogeneidades,  
desigualdades e perspectivas  
(1985-2020)

Organizadores

**Felix G. Lopez**

**José Celso Cardoso Junior**

**ipea**

Este livro reúne análises que 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: 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 militares na burocracia civil, os cargos e as carreiras, bem como as mudanças viáveis e desejáveis para modernizá-las. Os textos incluem os principais segmentos do funcionalismo, adotando recortes por nível federativo e por poder. Três aspectos devem ser destacados sobre a obra. O primeiro é sua tese principal: demonstrar ser metodologicamente inadequado e politicamente indesejável generalizar afirmações e prognósticos sobre o funcionalismo público brasileiro. O que mais e melhor caracteriza esse importante subgrupo ocupacional do mundo do trabalho no país são as suas heterogeneidades, desigualdades e perspectivas. O segundo é que os capítulos que sustentam sua tese principal estão solidamente amparados em evidências empíricas, das quais também emergem relevantes debates teóricos. O terceiro aspecto é que, em seu conjunto, os estudos aqui reunidos ensejam uma compreensão acurada sobre o funcionalismo e suas implicações para um país igualmente heterogêneo e desigual como o Brasil. O livro propõe que a burocracia pública do país, embora demande os ajustes e aperfeiçoamentos institucionais imprescindíveis à maior profissionalização e ao melhor desempenho individual e organizacional ao longo do ciclo laboral, deveria ser visto como agente ativo do desenvolvimento brasileiro.



# TRAJETÓRIAS DA BUROCRACIA NA NOVA REPÚBLICA

heterogeneidades,  
desigualdades e perspectivas  
(1985-2020)

Organizadores  
Felix G. Lopez  
José Celso Cardoso Junior

**ipea**

## **Governo Federal**

### **Ministério do Planejamento e Orçamento**

**Ministra** Simone Nassar Tebet

# **ipea** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidenta (substituta)**

Luciana Mendes Santos Servo

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional (substituto)**

Sérgio Vinícius Marques do Val Côrtes

#### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (substituto)**

Bernardo Abreu de Medeiros

#### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas (substituto)**

Francisco Eduardo de Luna Almeida Santos

#### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (substituto)**

Bolívar Pêgo Filho

#### **Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura (substituto)**

Edison Benedito da Silva Filho

#### **Diretora de Estudos e Políticas Sociais (substituta)**

Ana Luiza Machado de Codes

#### **Diretor de Estudos Internacionais (substituto)**

Fernando José da Silva Paiva Ribeiro

#### **Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>





# TRAJETÓRIAS DA BUROCRACIA NA NOVA REPÚBLICA

heterogeneidades,  
desigualdades e perspectivas  
(1985-2020)

Organizadores  
Felix G. Lopez  
José Celso Cardoso Junior

**ipea**

Brasília, 2023

Trajetórias da burocracia na Nova República : heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020) / organizadores: Felix G. Lopez, José Celso Cardoso Junior. – Brasília : IPEA, 2023.  
696 p. : il., gráfs., color.

Inclui Bibliografia.  
ISBN: 978-65-5635-047-9

1. Administração Pública. 2. Servidores Públicos. 3. Emprego. 4. Despesas Públicas. 5. Burocracia. 6. Brasil. I. Garcia Lopez, Felix. II. Cardoso Junior, José Celso. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 351

Ficha catalográfica elaborada por Andréa de Mello Sampaio CRB-1/1650  
DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9>

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 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.

A obra retratada na capa deste livro, *Trajетórias da Burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020)*, é a tela Espantalho, de Candido Portinari (1903-1962), datada de 1941. Além da inegável beleza e expressividade de suas obras, Portinari tem importância conceitual para um instituto de pesquisas como o Ipea. O "pintor do novo mundo", como já foi chamado, retratou momentos-chave da história do Brasil, os ciclos econômicos e, sobretudo, o povo brasileiro, em suas condições de vida e trabalho: questões cujo estudo faz parte da própria missão do Ipea.

A Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) agradece ao Projeto Portinari a honra de usar obras do artista em sua produção.

Direito de reprodução gentilmente cedido por João Candido Portinari.

# SUMÁRIO

**AGRADECIMENTOS**.....9

## **PREFÁCIO**

O RETRATO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA O EXERCÍCIO  
DA CIDADANIA ..... 11

Gabriela Lotta

**INTRODUÇÃO** ..... 15

Felix G. Lopez

José Celso Cardoso Junior

## **PARTE I**

VISÃO PANORÂMICA SOBRE A OCUPAÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

### **CAPÍTULO 1**

O FUNCIONALISMO DA NOVA REPÚBLICA:  
PASSADO E PRESENTE – DE 1985 A 2019 .....33

Felix G. Lopez

Erivelton Guedes

### **CAPÍTULO 2**

EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL: BASES ATUAIS DA COESÃO  
FEDERATIVA E DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL –  
DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 AO PRESENTE .....65

Aristides Monteiro Neto

Danilo Severian

### **CAPÍTULO 3**

O CRESCIMENTO DO FUNCIONALISMO LEGISLATIVO:  
PROFISSIONALIZAÇÃO OU PATRONAGEM? .....95

Acir Almeida

### **CAPÍTULO 4**

CARREIRAS JURÍDICAS, PROFISSIONALISMO E ESTADO:  
UM OLHAR A PARTIR DO CENÁRIO FEDERAL..... 129

Luseni Aquino

## **CAPÍTULO 5**

TRAJETÓRIA DAS CAPACIDADES DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO E EXTERNO NO BRASIL: UM DEBATE SOBRE A ESTRUTURAÇÃO DO TCU E DA CGU NO PÓS-1988 .....169

Bernardo Abreu de Medeiros  
Isabella de Araujo Goellner  
Natália Massaco Koga

## **CAPÍTULO 6**

A EVOLUÇÃO DOS SERVIDORES SEM VÍNCULO NO EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL ENTRE 1992 E 2021 .....195

Sandro Sacchet de Carvalho

## **PARTE II**

GASTO PÚBLICO COM PESSOAL E DESIGUALDADES SALARIAIS NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

## **CAPÍTULO 7**

DESPESAS COM PESSOAL ATIVO NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA ENTRE 2002 E 2020.....241

Gabriel Junqueira  
Rodrigo Orair

## **CAPÍTULO 8**

A DEFINIÇÃO SALARIAL NO PODER PÚBLICO BRASILEIRO: DIFERENCIAL E COMPOSIÇÃO DOS VÍNCULOS EMPREGATÍCIOS NOS PODERES E NAS ESFERAS ENTRE 2004 E 2019.....263

Leonardo Silveira

## **CAPÍTULO 9**

REMUNERAÇÕES E DESIGUALDADES SALARIAIS NO FUNCIONALISMO BRASILEIRO ENTRE 1985 E 2019.....297

Felix G. Lopez  
Leonardo Silveira  
Bruno Portes  
José Teles  
Ulisses Ferreira  
Erivelton Guedes  
Pedro Elgaly  
Ademar Guedes  
Fernanda Baeta



## **CAPÍTULO 10**

DESIGUALDADES DE REMUNERAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO  
DE 2000 A 2019: TRAJETÓRIA RECENTE E ESTÁGIO ATUAL .....323  
José Teles

## **PARTE III**

DESIGUALDADES E HETEROGENEIDADES NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

## **CAPÍTULO 11**

INGRESSANTES NO EXECUTIVO CIVIL FEDERAL: UMA ANÁLISE  
NO CONTEXTO DA LEI DE COTAS NO SERVIÇO PÚBLICO .....351  
Tatiana Dias Silva

## **CAPÍTULO 12**

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 .....371  
Luana Pinheiro

## **CAPÍTULO 13**

TRAJETÓRIA DOS MILITARES NA BUROCRACIA  
FEDERAL BRASILEIRA: NOTAS INICIAIS .....407  
Flávia de Holanda Schmidt

## **CAPÍTULO 14**

BUROCRACIA DIRIGENTE NOS MUNICÍPIOS, NOS ESTADOS  
E NA UNIÃO: ROTATIVIDADE, FILIAÇÃO PARTIDÁRIA  
E PATRONAGEM POLÍTICA .....459  
José Teles  
Felix G. Lopez

## **PARTE IV**

TRAJETÓRIAS DA OCUPAÇÃO EM POLÍTICAS ESTRUTURANTES DO ESTADO  
DE BEM-ESTAR SOCIAL NO BRASIL

## **CAPÍTULO 15**

EDUCAÇÃO NO BRASIL: OCUPAÇÃO NO SETOR PÚBLICO  
DE 2003 A 2019 .....485  
Ana Luíza Matos de Oliveira

## **CAPÍTULO 16**

AS CAPACIDADES ESTATAIS, SERVIÇOS E TRABALHADORES  
NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL .....503

Paulo Jannuzzi

Carla Bronzo

Elisabete Ferrarezi

Lucas Brandão

Ulisses Ferreira

## **CAPÍTULO 17**

DIMENSÕES DO SETOR DE SAÚDE NO BRASIL: ESTRUTURA  
ORGANIZACIONAL E MÃO DE OBRA NOS SETORES  
PÚBLICO E PRIVADO .....533

Sheila Barbosa

## **CAPÍTULO 18**

TRAJETÓRIA OCUPACIONAL DE SERVIÇOS DE TECNOLOGIA  
DA INFORMAÇÃO E BEM-ESTAR SOCIAL NO PODER  
EXECUTIVO BRASILEIRO ENTRE 2004 E 2019 .....567

Leonardo Silveira

## **PARTE V**

RUMO AO ESTADO NECESSÁRIO: TRANSFORMAÇÕES POSSÍVEIS E  
DESEJÁVEIS NAS CARREIRAS PÚBLICAS EM NÍVEL FEDERAL NO BRASIL

## **CAPÍTULO 19**

CARREIRAS NO SERVIÇO PÚBLICO, GOVERNANÇA  
E DESENVOLVIMENTO .....593

Luiz Alberto dos Santos

## **CAPÍTULO 20**

CARREIRAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO:  
UMA PROPOSTA PARA SUPERAR O ANACRONISMO  
DOS CONCEITOS E MODERNIZAR O ESTADO .....651

José Celso Cardoso Junior

José Sebastião Chaves Santos

Roberto Passos Nogueira

**NOTAS BIOGRÁFICAS .....689**

## AGRADECIMENTOS

Este livro contou com a colaboração de inúmeros colegas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e da academia, que leram e discutiram versões prévias dos capítulos aqui apresentados. Além dos próprios autores dos capítulos, que também desempenharam o papel de leitores críticos de outros capítulos da obra, somos gratos a Helder Ferreira, Joana Costa, Pedro Herculano, Marcos Hecksher, Patrick Silva, Fernando Mattos, Eugênio dos Santos, Bráulio Cerqueira, Fernando Gaiger, Paulo de Tarso Linhares, Roberto Messenberg, Danilo Coelho, Luciana Servo, Vladimir Nepomuceno, Cláudio Amitrano, Tiago Oliveira, Pedro Palotti, Pedro Cavalcante, bem como aos demais pesquisadores da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest).

Somos gratos, pelo apoio prestado à realização do livro, a Flávia Schmidt e Janine Mello, que ocupavam as posições de direção e coordenação da Diest à época que a obra foi proposta. Flávio Carneiro e Fábio Schiavinatto, que as sucederam, continuaram a nos apoiar em todas as etapas, incluído o esforço para viabilizar a impressão do livro. Agradecemos, por fim, à equipe de pesquisa do Atlas do Estado Brasileiro, que deu permanente apoio, tanto na geração de dados quanto na disponibilização de todas as séries aqui disponibilizadas em versão dinâmica, no *website* do portal.

À equipe de revisão editorial do Ipea agradecemos o trabalho meticuloso.





## O RETRATO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA O EXERCÍCIO DA CIDADANIA

Quem estuda a formação do Estado brasileiro sabe que o governo Getúlio Vargas promoveu alguns dos marcos centrais da profissionalização da administração pública brasileira. Além do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), sempre citado pelos estudiosos, Getúlio Vargas nos brindou com a criação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), nascido em 1936 para cumprir a missão de sistematizar dados e informações sobre a realidade socioeconômica do Brasil e permitir à sua população fortalecer o exercício da cidadania. Passados mais de oitenta anos, não restam dúvidas da relevância que os dados retratados pelo IBGE tiveram no desenvolvimento social, político e econômico do país, ao fornecerem informações acuradas que permitiram ao Brasil se conhecer e decidir seu futuro.

Desde o governo Getúlio Vargas, avançamos profundamente na construção do Estado brasileiro. As várias reformas vividas ao longo do século passado promoveram o desenvolvimento de uma administração pública bastante capilarizada no território nacional e de um funcionalismo público robusto (embora ainda não suficiente) para dar conta, especialmente, dos serviços públicos universais propostos pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988). No entanto, se o IBGE nos forneceu informações para conhecermos a sociedade brasileira, não podemos dizer o mesmo sobre a administração pública brasileira e o funcionalismo público. Aqui nos faltam retratos fiéis e sobram preconceitos e superficialidades.

O debate sobre o Estado brasileiro é frequentemente marcado por uma série de estereótipos, os quais geram discussões infrutíferas sobre medidas de reformas generalizantes, que não só inviabilizam sua implementação, mas seriam inefetivas. Isso porque partimos, em grande medida, de conhecimento superficial sobre o funcionalismo público. Esse debate fica ainda mais interdito e inútil quando alimentado por um conjunto de estereótipos que são propagados pela mídia e por parte da sociedade e criam uma imagem negativa dos servidores. Neste debate superficial propagado pelo senso comum, servidores públicos seriam parasitas, desqualificados, preguiçosos, marajás, com salários altos e pouca carga de trabalho. No entanto, basta andar pelos corredores da Esplanada para perceber que estes adjetivos não refletem a realidade. Vemos uma burocracia altamente qualificada, que em geral trabalha muitas horas por dia, bastante engajada e envolvida em diversos processos decisórios. Fica claro, portanto, que há uma dissonância entre

a imagem que circula no senso comum a respeito do funcionalismo e aquela que construímos quando estudamos e conhecemos de fato a administração pública. Isso não significa dizer que o funcionalismo não tenha problemas – eles são muitos –, mas os problemas são diagnosticados de maneira equivocada e, portanto, geram soluções muitas vezes ineficazes.

Talvez o maior problema (ou característica) do funcionalismo brasileiro seja sua heterogeneidade e desigualdade, como apontam Felix G. Lopez e José Celso Cardoso Junior na introdução do livro. E conhecer o Estado brasileiro por meio de um diagnóstico acurado sobre a heterogeneidade e a desigualdades é o primeiro passo para avançarmos na construção de um Estado melhor. Nesse sentido, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) tem feito um esforço essencial ao prover o país com evidências robustas, que permitem ao Brasil conhecer o próprio Estado e a administração pública. Há alguns anos no ar, o Atlas do Estado Brasileiro compilou diversas bases de dados, que forneceram tanto à academia como à sociedade informações valiosas e muito mais precisas sobre o funcionalismo público brasileiro. A obra *Trajetórias da Burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020)* dá um passo além neste processo.

O livro nos brinda com análises originais, acuradas e baseadas em sólida evidência, que permitem desfazer vários dos sentidos comuns a respeito do funcionalismo brasileiro, como a ideia de baixa qualificação ou de excesso de gastos. Sobretudo, o conjunto excelente de capítulos retrata as diversidades, heterogeneidades e desigualdades do Estado brasileiro, suprindo o leitor com informações qualificadas e necessárias para qualquer projeto de melhora do Estado. Como os vários capítulos vão nos mostrar, não há um funcionalismo, há diversos funcionalismos; e quaisquer medidas de mudança, reforma e aprimoramento da administração pública devem partir desta premissa. Não há, portanto, solução única, visto que a realidade é bastante diversa. É partindo desse pressuposto que os autores trazem reflexões imprescindíveis sobre alguns temas, como gastos, salários, cotas, representatividade, carreiras, distribuição da força de trabalho, perfil e trajetória do funcionalismo. Também trazem reflexões bastante originais, que permitem olhar para diferentes poderes e tipos de funcionalismo – como o Legislativo, os órgãos de controle, o Judiciário, os militares e o Poder Executivo, em diferentes esferas federativas. Há ainda um esforço para desvendar dados setoriais, olhando para saúde, educação e assistência, áreas em que se situam a maior parte do funcionalismo brasileiro e, acima de tudo, o funcionalismo mais responsável por entregar direitos sociais. Dialogando com as discussões mais relevantes atualmente no debate internacional, os autores dos vários capítulos trazem evidências importantes e uma agenda bastante frutífera de transformações. Neste livro, não faltam retratos fiéis e profundidade analítica.

Como disse no início do texto, há mais de oitenta anos, o país foi brindado com o IBGE, que permitiu ao Brasil se conhecer e exercer a cidadania planejando seu futuro. Com este livro, o Atlas do Estado Brasileiro e todo o esforço que a equipe do Ipea tem realizado, podemos agora dizer que temos informações para retratar a administração pública brasileira e, a partir disso, exercer a cidadania, pensando o futuro do país com medidas que promovam um Estado melhor.

Gabriela Lotta

**Professora e pesquisadora de administração pública  
e governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV)**





# INTRODUÇÃO

Felix G. Lopez<sup>1</sup>  
José Celso Cardoso Junior<sup>2</sup>

## 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,<sup>3</sup> 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 –<sup>4</sup> 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,<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup> 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,<sup>8</sup> 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.

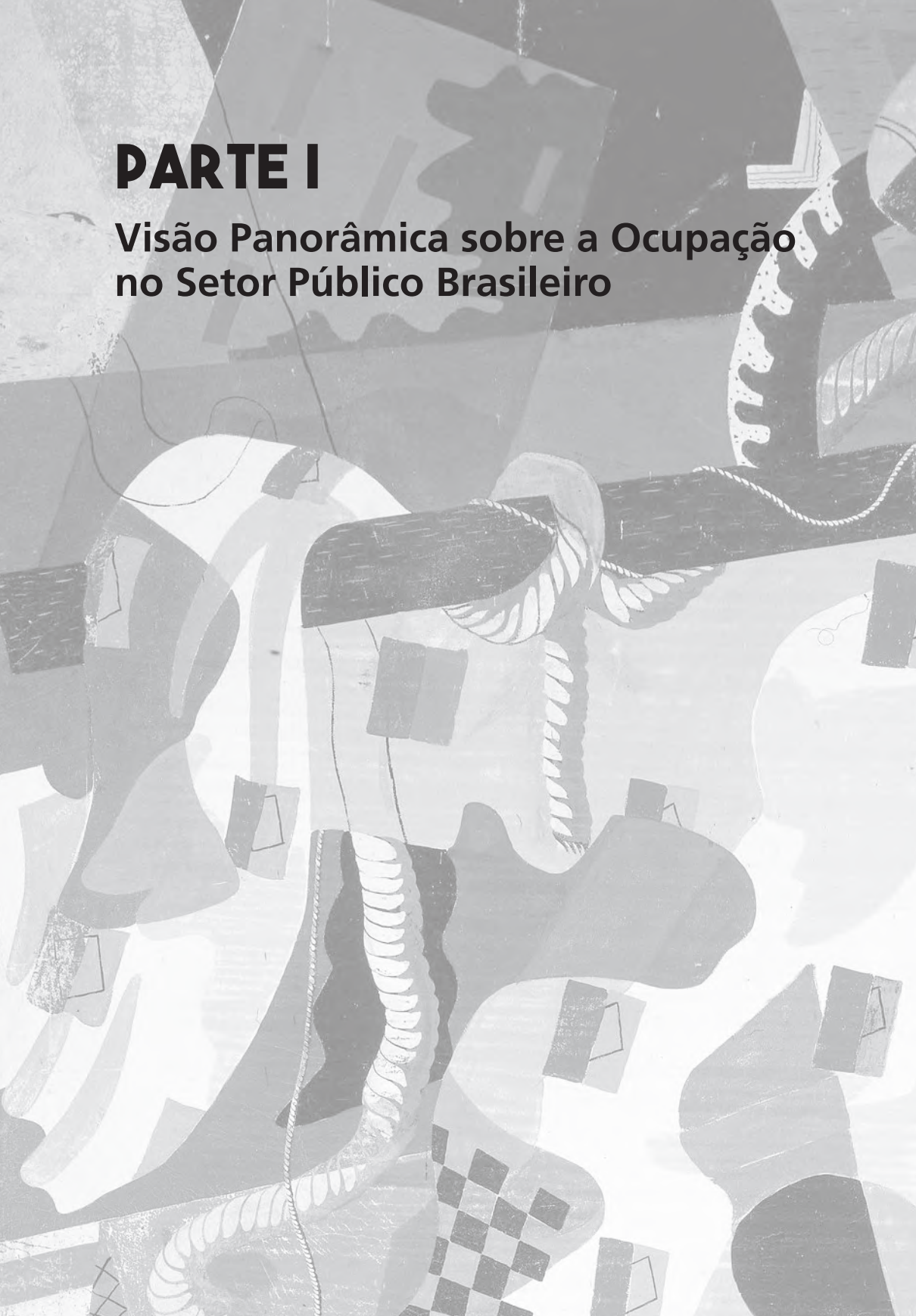
PINKER, S. **Enlightenment now**: the case for reason, science, humanism and progress. Boston: Penguin Books, 2018.





# PARTE I

## Visão Panorâmica sobre a Ocupação no Setor Público Brasileiro





## O FUNCIONALISMO DA NOVA REPÚBLICA: PASSADO E PRESENTE – DE 1985 A 2019<sup>1</sup>

Felix G. Lopez<sup>2</sup>  
Erivelton Guedes<sup>3</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

A narrativa pública dirigida aos diferentes segmentos do funcionalismo brasileiro costumeiramente ressalta seus vícios, e não suas virtudes. Sobressaem na mídia menções ao excesso de burocracia, pessoas, ineficiência, corrupção e outras tantas atribuições que, independentemente dos vieses que norteiam os pontos de vista, têm em comum uma imprecisão importante: a marca da generalidade. Essa marca desconsidera a ampla heterogeneidade observada no setor público brasileiro, em clivagens e diferenças decorrentes de dimensões institucionais, jurisdicionais, políticas, regionais e sociais.

O arranjo republicano brasileiro da Nova República consiste na relação entre três poderes formalmente independentes e níveis federativos com atribuições constitucionais distintas, embora complementares. As implicações advindas disso são frequentemente ignoradas. Ato contínuo, o funcionalismo público passa a ser tratado de forma genérica, ou toma-se o nível federal como nacional. Isso produz uma compreensão distorcida ou parcial sobre a burocracia brasileira.

Nesse sentido, o principal objetivo e contribuição deste capítulo é descrever aspectos centrais do perfil e da trajetória quantitativa da burocracia brasileira, em uma série temporal que cobre todo o período na Nova República (1985-2019). Apresentamos o sentido geral das mudanças do aparato burocrático nacional e detalhamos as diferenças internas entre segmentos na força de trabalho do setor público, selecionando aspectos relevantes das trajetórias por nível federativo e poder.

---

1. Agradecemos aos pareceristas e comentaristas deste texto, em particular a José Celso Cardoso Junior, Fernando Mattos, Tiago Oliveira, Janine Mello, Flávia Schmidt, Danilo Santa Cruz Coelho, Pedro Palotti e Helder Ferreira. Este capítulo é uma versão ampliada e modificada do Texto para Discussão nº 2.579, *Três Décadas de Evolução do Funcionalismo no Brasil (1986-2017)*, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

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

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset)/Ipea; e coordenador da plataforma Atlas do Estado Brasileiro. *E-mail*: <erivelton.guedes@ipea.gov.br>.

Grande parte das dimensões aqui mencionadas serão objetivo de exploração mais detalhada nos demais capítulos que compõem este livro.

Pretende-se discutir, adicionalmente, como o arranjo institucional consolidado com a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que foi gradualmente estruturado por meio da adoção de políticas nacionais descentralizadas, aprofundou a consolidação de níveis federativos com perfis próprios de burocracia – embora tal trajetória tenha se iniciado antes da metade do século XX (Carvalho Filho, 2011). Esperamos, assim, contribuir para análises mais detalhadas do setor público, tornando o debate sobre esse tema mais fundamentado e com parâmetros mais objetivos. Isso se mostra particularmente importante em face da concentração de análises dedicada à burocracia federal – que hoje representa menos de 10% do funcionalismo – e de narrativas sobre a evolução do funcionalismo brasileiro, que, como demonstramos, não estão ancoradas nos dados aqui discutidos. Entretanto, ao apontar alguns processos gerais, o texto não debate dimensões mais específicas da organização do setor público, por exemplo, as diferenças no processo de estruturação das carreiras públicas, suas diferenças de perfil, bem como aspectos atinentes às políticas de recrutamento nas últimas décadas.

O capítulo estrutura-se em oito seções, incluindo-se esta introdução. A seção 2 estabelece um diálogo com algumas análises disponíveis na literatura e localiza as macrotendências observadas no arranjo político e institucional da nova República brasileira, em particular na arquitetura da CF/1988. A seção 3 analisa aspectos da expansão dos vínculos em comparação com o setor privado. A seção 4 explora dados sobre a trajetória por níveis federativos e por poderes. A seção 5 sintetiza as mudanças nos níveis de escolaridade do funcionalismo. A seção 6 analisa de modo sumário perfis remuneratórios por níveis e poderes.<sup>4</sup> A seção 7 trata da despesa dos servidores ativos. Na conclusão, seção 8, tecemos as considerações sobre aspectos negligenciados no debate sobre reformas no funcionalismo brasileiro. Uma seção metodológica (apêndice A) esclarece como os dados aqui utilizados foram construídos.

## 2 DISCUSSÃO COM A LITERATURA

Um panorama de três décadas e meia aponta uma trajetória do funcionalismo cujo sentido se alinhou, em grande parte, ao projeto político-social inaugurado por nossa atual Carta de 1988. Esse projeto se ancora na universalização de serviços essenciais à constituição de um Estado de bem-estar e na execução desse objetivo por meio da descentralização de ações e da implementação especialmente para o

---

4. Há três capítulos deste livro dedicados a esmiuçar diferenças nas remunerações do setor público. São estes, os capítulos 8, 9 e 10.

nível federativo municipal (Lobato, 2016; Menicucci e Gomes, 2018; Machado e Palotti, 2015; Jaccoud, 2020).

O alinhamento ao projeto político da CF/1988 torna-se ainda mais claro ao indagar-se sobre o modelo de Estado e seu papel na sociedade (Marconi, 2010). A Constituição adotou a garantia de direitos associados ao Estado de bem-estar como dimensão normativa essencial de sua arquitetura. Ao excluir o princípio da subsidiariedade, que tornaria o Estado uma dimensão complementar da iniciativa privada, o papel da autoridade pública no provimento de políticas alargou-se (Bercovici, 2009), embora de modo insuficiente para atender aos preceitos constitucionais. A estrutura normativa da Carta apoia-se em princípios como *igualdade e dignidade humanas* e estabelece um programa de ação a ser implementado no tempo, que prevê ampliação continuada das políticas e do suporte – vale dizer, o funcionalismo – que vai lhe dar corpo. No marco institucional da CF/1988, a universalização de políticas e a desmercantilização da proteção social são um norte capital.

Nesses termos, a concentração da expansão do funcionalismo nos municípios concentrou-se em ocupações associadas às políticas sociais, o que revela essa pretensão de universalizar as políticas estruturantes de bem-estar social (saúde, educação e assistência) e a gradual incorporação nas rubricas estatais de novas demandas de políticas, tais como ambientais, igualdade de gênero e raça. É sintomático que o chamado *gasto social* federal tenha se ampliado de 11,2% para 15,5% do produto interno bruto (PIB), no período crucial de expansão do setor público: 1995-2010 (Castro *et al.*, 2012).

Em nossa série temporal, o motor da expansão da burocracia ocorreu não apenas no nível local, mas também assumiu trajetória diferente daquela identificada por Marconi (2010). Em sua análise recobrando o período 1993-2007, o autor indagou se a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada em 2001, limitaria a expansão do funcionalismo municipal. A série mais alargada demonstra que, na verdade, a intensidade das contratações nos municípios acelerou de modo significativo nos anos 2000. Comparando-se a expansão média das décadas de 1990 e 2000, nota-se que o crescimento observado na expansão anual média foi três vezes mais rápido nesta última. Nos anos 1990, a média de contratações anuais nos municípios foi de 81 mil novos vínculos. O valor passou a 280 mil novos vínculos, na década de 2000, e caiu para 86 mil novos vínculos, nos anos 2010.<sup>5</sup>

As variações observadas em uma série mais ampla também deixam claro que o ciclo econômico é condicionante e decisivo para a expansão da força de trabalho no setor público e que a expansão desta não destoou da expansão no setor privado formal ou do crescimento populacional. Contudo, os efeitos de expansão e recessão

---

5. Os anos 2010 representam um evidente ponto de inflexão, pois a partir de 2015 as taxas de desemprego aceleraram-se e estabilizam-se em patamar mais elevado, com recuo expressivo do nível ocupacional e piora da sua qualidade.

manifestam-se de modo mais lento no setor público, como se demonstra na seção 3. Em geral, a expansão do funcionalismo representou, até 2020 – com dados cuja série se inicia em 2002 –, uma expansão fiscal, no que concerne aos três níveis da administração menor que 1 ponto percentual (p.p.) do PIB, no comparativo entre os anos de ponta da série.<sup>6</sup> Essa expansão moderada em termos fiscais é tanto mais significativa porque,

do ponto de vista da concepção da questão social, destacam-se os elementos de “constitucionalização” – incorporação da noção de direito (...), de “abrangência” –, de publicização e incorporação, na agenda pública, de novos temas sociais, e de “ampliação” – reconhecimento da produção social e da inter-relação dos problemas sociais (Lobato, 2016, p. 90).<sup>7</sup>

Por fim, alinhou-se a essa tendência e também a impulsionou o fato de a União, que reduziu significativamente sua presença relativa no funcionalismo nacional, ter ampliado seu papel *transferidor* de recursos orçamentários para os municípios implementarem políticas, o que se reflete também nas condições para recrutar mais quadros.

Na seção 3, apresentamos características da evolução dos vínculos do setor público, situando-o no conjunto do mercado de trabalho formal do país.

### 3 TRAJETÓRIA DO TOTAL DE VÍNCULOS NOS SETORES PÚBLICO E PRIVADO

De 1985 a 2019, o total de vínculos formais de trabalho do país (público e privado) aumentou 130%, de 29 milhões para 66 milhões. Desde o apogeu observado em 2014, a crise econômica iniciada a partir de 2015, somada a uma já existente crise política anterior até mesmo à crise econômica, retraiu o mercado formal de trabalho em aproximadamente 10 milhões de vínculos (gráfico 1), em que pese a ligeira recuperação observada no biênio 2018-2019.

Nesse período, os vínculos no setor público aumentaram de 4,8 milhões para 10,9 milhões.<sup>8</sup> Desde 2014, a força de trabalho no setor público não se expandiu, também em função da continuada crise econômica que marcou o período, e gradualmente reduziu a disponibilidade orçamentária de estados e municípios.

A expansão global no setor público acumulou expansão de 131% e no setor privado formal, de 135%. O setor público manteve entre 15,1% e 19,5% do total de vínculos de trabalho formal registrados na série. Em 1985 e 2019, correspondia aos mesmos 17%.

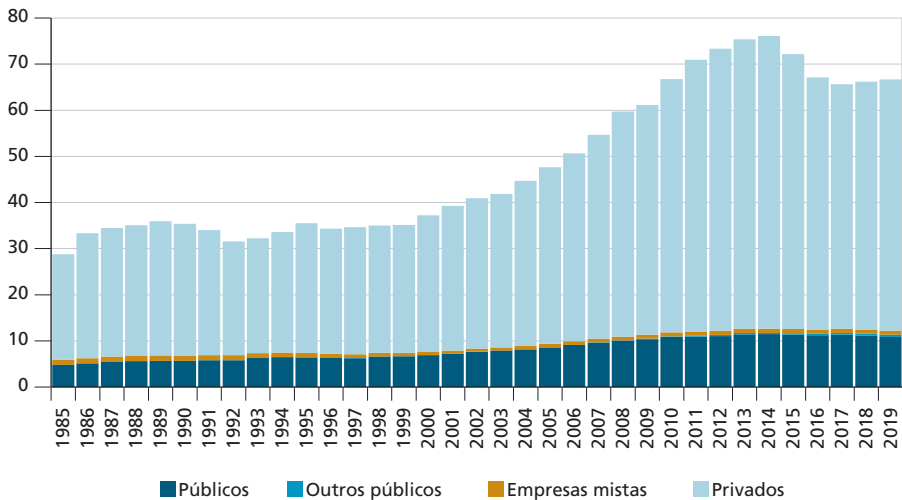
6. Ver capítulo 7 desta obra e Orair e Gobetti (2017).

7. Ver também Mattos (2011) e Cardoso Junior (2011).

8. Sem incluir as empresas públicas, cujo total declinou ao longo do tempo, de 1,08 milhão, em 1985, para 860 mil vínculos, em 2018. Daqui em diante, excluímos as empresas públicas, pois a Relação Anual de Informações Sociais do Ministério da Economia (Rais/ME) não especifica o nível federativo da organização.

GRÁFICO 1

**Total de vínculos de trabalho no mercado de trabalho brasileiro (1985-2019)**  
(Em R\$ 1 milhão)



Fontes: Rais/ME, Receita Federal do Brasil (RFB) e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>; acesso em: 3 ago. 2022).  
Elaboração dos autores.

Nota-se na trajetória comparada que o setor privado reage de forma mais imediata às intempéris da economia. A natureza dos vínculos e das atividades desempenhadas no setor público – tais como a regulação da legislação trabalhista e a natureza continuada dos serviços que devem prestar – o torna mais lento à dinâmica do mercado de trabalho. Com isso, os percentuais relativos, quando variam entre ambos os setores, revelam dinâmica inversa. Em tempos de menor dinamismo econômico, o setor público aumenta seu espaço relativo, enquanto em épocas de economia aquecida ocorre o contrário, com redução relativa do setor público.

### 3.1 Evolução dos vínculos públicos, por nível federativo

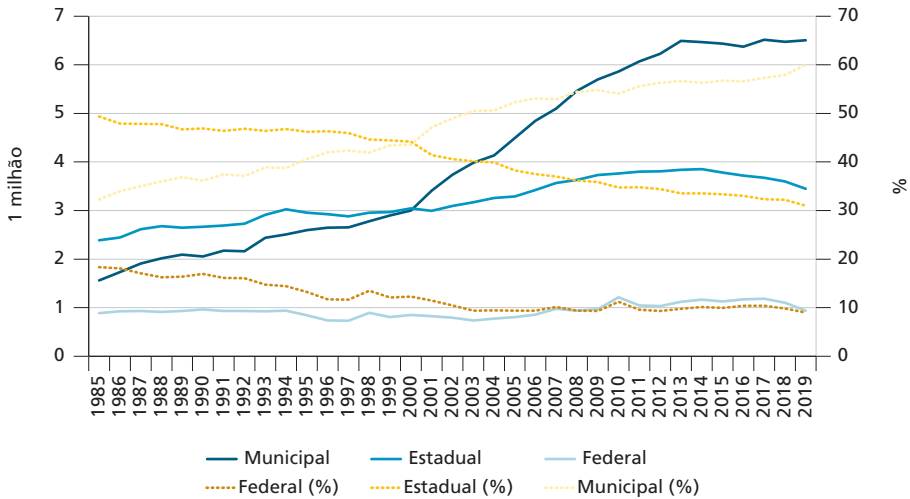
Um traço fundamental da trajetória do funcionalismo é que sua expansão se concentrou nos municípios, nos quais os vínculos aumentaram 315%, de 1,6 milhão para 6,5 milhões. Tal expansão fez aumentar de 32% para 60% a participação dos municípios no funcionalismo nacional. A municipalização da burocracia é uma tendência que remonta aos anos 1950 – quando correspondia a 15% –, mas ganhou impulso a partir da CF/1988 (Carvalho Filho, 2002; 2011; Santos *et al.*, 2016; Nogueira e Cardoso Junior, 2011). A partir desta, os municípios ampliaram suas competências e atribuições que explicam parte expressiva dessa expansão. Colaborou também o crescimento do número de municípios do país: de 1980 a 2018, foram criados 1.579 novos municípios,



aumento de 40% (Carvalho Filho, 2011, p. 298).<sup>9</sup> O funcionalismo estadual passou de 2,4 milhões para 3,4 milhões, mas sua participação retraiu-se de 49%, em 1985, para 32%, em 2019 (gráfico 2). A expansão dos vínculos federais (civis e militares) foi menor (6%), e o total passou de 887 mil para 938 mil, de 1985 a 2019 (gráfico 2). Esse crescimento mais moderado do funcionalismo federal fez com que sua participação se reduzisse de 18% para 7%, entre 1985 a 2019. No nível federal, a trajetória também foi mais errática, em particular no Poder Executivo civil federal. De 1985 a 1994, o quantitativo manteve-se estável, ao que se segue redução acentuada de 1995 a 2003, especialmente na administração indireta. De 2004 a 2014, há retomada do crescimento; a partir de 2014, já se registram os efeitos da crise econômica e das políticas, com vistas a reduzir o funcionalismo federal.

**GRÁFICO 2**

**Participação do emprego público, por nível federativo (1985-2019)**



Fontes: Rais/ME e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>; acesso em: 3 ago. 2022).  
Elaboração dos autores.

A expansão no Executivo federal do último período conjugou políticas deliberadas de recomposição dos quadros de servidores – concentradas na área de educação – e imposições do Tribunal de Contas da União (TCU). Em 2002, o TCU considerou as terceirizações e outras contratações ocorridas por meio de organismos internacionais e entidades sem fins lucrativos – em especial nos anos 1990 – como recrutamentos irregulares, pois se destinavam a atividades próprias do serviço público, e não a atividades complementares (Lassance, 2017).<sup>10</sup> Dez por

9. Disponível em: <<https://bit.ly/3P36eMC>>.

10. O detalhamento dos números consta em Lassance (2017) e TCU (2005, tabela 6).

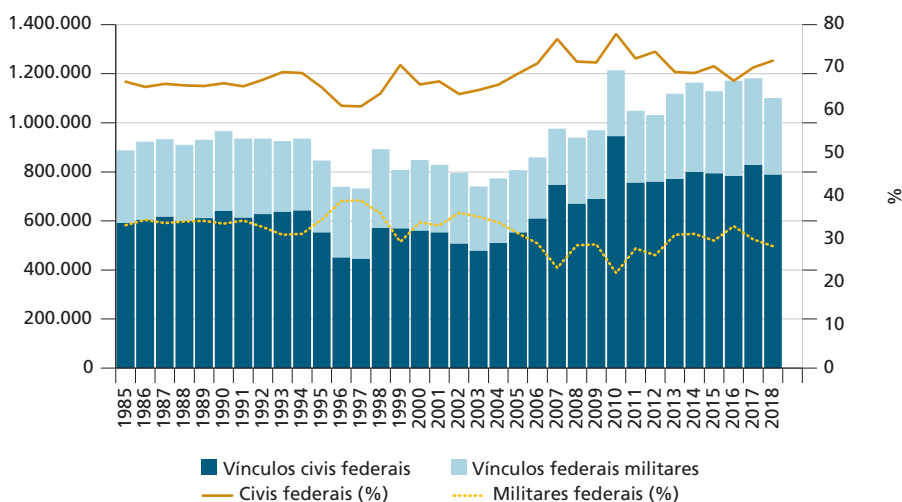


cento dos ingressos no Executivo federal após 2003 corresponderam às carreiras do núcleo do Estado – conforme definição do Plano Diretor da Reforma do Estado do governo Fernando Henrique Cardoso. De 2003 a 2014, além dessas carreiras, outras 34 receberam admitidos (Cavalcante e Carvalho, 2017, p. 9). Por trás de uma aparente equivalência numérica no total de civis federais entre 1991 e 2010, ocorreu nos anos 2000 uma “recomposição legalizadora e potencialmente modernizadora”, que substituiu pessoas sob contratação irregular por servidores efetivos, processo que incluiu também a criação de novas carreiras transversais (Nogueira e Cardoso, 2017).<sup>11</sup>

A trajetória do funcionalismo federal ganha um contorno mais preciso ao separar civis e militares. Computando-se somente civis, o total diminuiu de, aproximadamente, 592 mil, em 1985, para 480 mil, em 2003. A partir de 2004, inicia-se uma ampliação consistente – desconsiderando-se contratações temporárias do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2007 e 2010 – até 2014. Entre os militares – objeto de análise específica em um dos capítulos deste livro –, a trajetória é semelhante. Em termos proporcionais, os militares passaram de 33% para 17% do efetivo de vínculos federais ativos. O total de militares federais passou de 295 mil, em 1985, para 312 mil, em 2018, havendo, portanto, acréscimo de aproximadamente 6% (gráfico 3).<sup>12</sup>

GRÁFICO 3

## Total de vínculos federais civis e militares (1985-2018)



Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>; acesso em: 3 ago. 2022).  
Elaboração dos autores.

11. Fernandes e Palotti (2019) calcularam uma expansão dos vínculos federais na educação – nesse caso, de 1995 a 2014 – quatro vezes superior à segunda maior expansão setorial observada, que foi na área de previdência social.

12. Os dados da Rais para 2019 apresentavam uma inconsistência para os militares, e, por isso, resolvemos aplicar aqui a série até 2018.

O perfil das ocupações do setor público não é o propósito deste texto. Vale notar, contudo, que a expansão do número de servidores municipais e estadual sofreu impulso associado à expansão de ocupações relacionadas às políticas de bem-estar<sup>13</sup> ou segurança (nos estados), as quais respondem a cerca de 40% das ocupações do “núcleo-duro” dos serviços de educação ou saúde, até mesmo se considerando um critério restritivo de ocupação: professores, médicos, enfermeiros e agentes de saúde. O cenário é similar nos governos estaduais, e, se incluídos os profissionais de segurança pública, o percentual das três áreas pode alcançar mais de 50% do total de vínculos (Santos *et al.*, 2016).<sup>14</sup>

### 3.2 Total de vínculos de estatutários, celetistas e temporários

Nos regimes de contratação – estatutário vinculado ao regime jurídico único, contratado sob a égide da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) ou contratado temporariamente –, observa-se aumento de 81% para 87% nos vínculos estatutários, a partir de 1994, quando se inicia a disponibilidade desses dados. Contratações temporárias passaram de 1% para 8% do total. O crescimento de ambas implicou a redução da contratação de celetistas, em termos percentuais, que passou de 18% para 5% do total, entre 1994 e 2019. Ampliou-se o recrutamento meritocrático, via regime jurídico único, em linha com o mandamento constitucional que impõe seleção via concursos públicos.

Na administração federal, o recrutamento de servidores estatutários é amplamente majoritário, mas decresceu nos últimos anos. Os estatutários caíram de 97% para 93%, entre 1994 e 2019. A contratação temporária registrava em torno de 4% em 2019, ao passo que era virtualmente inexistente em 1994, enquanto a celetista se manteve em torno de 3% nesse período.

Nas burocracias estaduais, o percentual de estatutários variou do mínimo de 88%, em 1994, e o máximo de 93%, em 2001, mas houve certa estabilidade. Entre os celetistas e temporários, houve alterações na proporção, pois os primeiros caíram de 11% para 2%, e os temporários passaram de 2% a 9%, crescendo continuamente entre 1994 e 2019.

A maior mudança no regime de contratação ocorreu nos municípios. Os estatutários passaram de 66% para 85% do total, os celetistas decaíram de 33% para 6%, ao passo que os vínculos temporários aumentaram de 1% para 9% do total. A magnitude do crescimento dos vínculos estatutários pode indicar maior profissionalização das burocracias locais, porque implica seleção meritocrática.

13. Como discutido nos capítulos 16 e 17 neste livro.

14. Cabe uma nota sobre os vínculos militares: nas Forças Armadas e no que denominamos genericamente neste trabalho de forças de segurança – ou seja, policiais civis e militares e bombeiros militares, vinculados ao nível estadual –, utilizou-se um cálculo aproximativo para estimar a mesma série ampla de três décadas.

A mudança é, a nosso ver, positiva, em razão de nos municípios os sistemas de espólio que contratam e demitem por razões político-eleitorais ainda vigorarem com maior intensidade (Toral, 2020; Barbosa e Ferreira, 2019; Akhtari, Moreira e Trucco, 2017; Lopez e Almeida, 2017). A análise dos efeitos da sucessão política municipal apontou que demissões de servidores por prefeitos que saem e recontrações temporárias por prefeitos que entram aumentaram de modo significativo. O resultado prático é que o provimento de serviços públicos piora (Toral, 2020; Brollo, Forquesato e Gozzi, 2017; Colonnelli, Prem e Teso, 2020).<sup>15</sup>

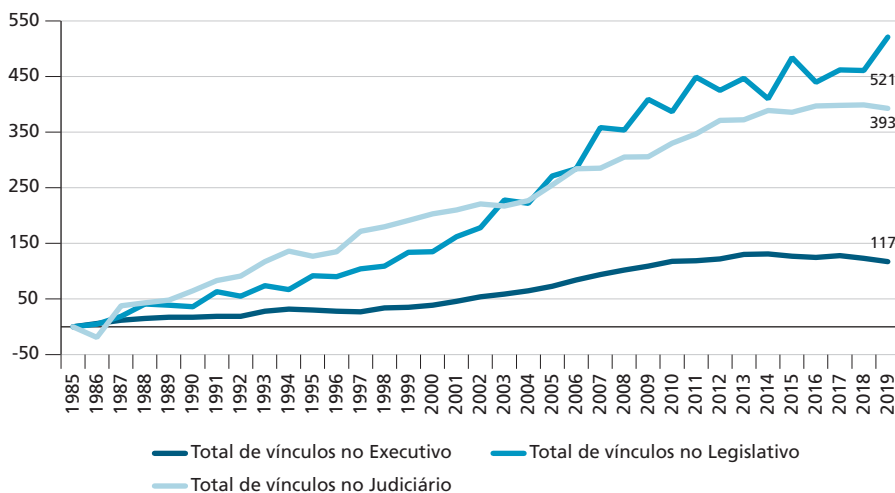
#### 4 VÍNCULOS POR PODERES E NÍVEIS FEDERATIVOS

O Executivo é o maior empregador e abrange 94% dos vínculos no setor público nacional, entre os poderes.<sup>16</sup> De 1985 a 2019, os vínculos no Executivo aumentaram 117%, 4,7 milhões para 10,2 milhões. No Legislativo, a expansão foi a mais vigorosa, de 520%, de 49 mil para 304 mil vínculos de trabalho. No Poder Judiciário, o crescimento de 310% ampliou os vínculos de 73 mil para 360 mil (gráfico 4). É razoável supor que essa expansão vigorosa responda à ampliação dos sistemas de justiça Brasil afora, que resultaram circunstancialmente em maior acesso à Justiça por parte da população, como apontam evidências parciais de Aquino e Colares (2013).

GRÁFICO 4

**Evolução acumulada do total de vínculos, por poder (1985-2019)**

(Em %)



Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>; acesso em: 3 ago. 2022).  
Elaboração dos autores.

15. O capítulo 14, neste livro, apresenta dados e discute a rotatividade das burocracias dirigentes.

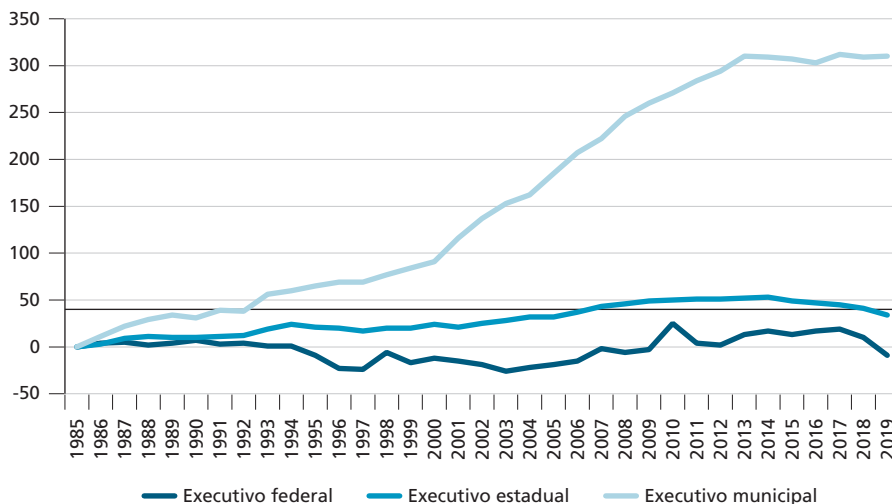
16. O Legislativo possui 2,5% e o Judiciário, 3,3% dos vínculos públicos.

#### 4.1 Vínculos no Executivo, por nível federativo

O Executivo municipal é o grande empregador no setor público e no qual houve a mais expressiva expansão. A participação do Executivo municipal aumentou de 34% para 62% do total no Executivo, e os vínculos foram de 1,5 milhão para 6,3 milhões. O Executivo estadual reduziu sua participação de 49% para 30%, mas os vínculos estaduais aumentaram de 2,3 milhões para 3,1 milhões. A participação do Executivo federal, considerando-se apenas os civis, caiu de 11,8% para 5,9%, embora os vínculos tenham aumentado de 554 mil para 621 mil. A taxa de expansão média anual do Executivo municipal foi de 4,3%, a do Executivo estadual, de 0,9% e a do Executivo federal, de 0,2% (gráfico 5).

GRÁFICO 5

**Evolução dos vínculos no Poder Executivo, por nível federativo (1985-2019)**  
(Em %)



Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>; acesso em: 3 ago. 2022).  
Elaboração dos autores.

#### 4.2 Vínculos no Legislativo, por nível federativo<sup>17</sup>

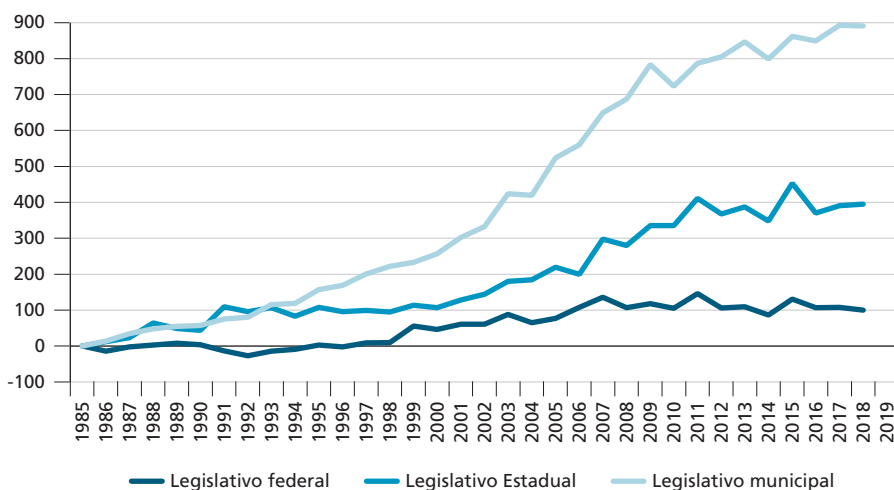
Entre os Legislativos, os vínculos municipais aumentaram de 31% para 52% do total, de 15 mil para 159 mil, a uma taxa anual de expansão média de 7,4% e um crescimento acumulado de 962%. Esse crescimento não tem relação direta com a expansão do número de municípios. Esta se concentrou nos anos 1990 (IBGE, 2019), mas na década de 2010 houve o maior crescimento no Legislativo municipal: quase quatro vezes superior à década anterior.

17. Remete-se o leitor para o capítulo 3, para uma análise centrada na trajetória dos vínculos públicos no Poder Legislativo.

A participação do Legislativo estadual reduziu-se de 40% para 36%, até mesmo com o aumento dos vínculos de 20 mil para 110 mil – ou seja, 460% – e a expansão média anual de 6% (gráfico 6).

GRÁFICO 6

**Evolução dos vínculos no Legislativo, por nível federativo (1985-2019)**  
(Em %)



Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>; acesso em: 3 ago. 2022).  
Elaboração dos autores.

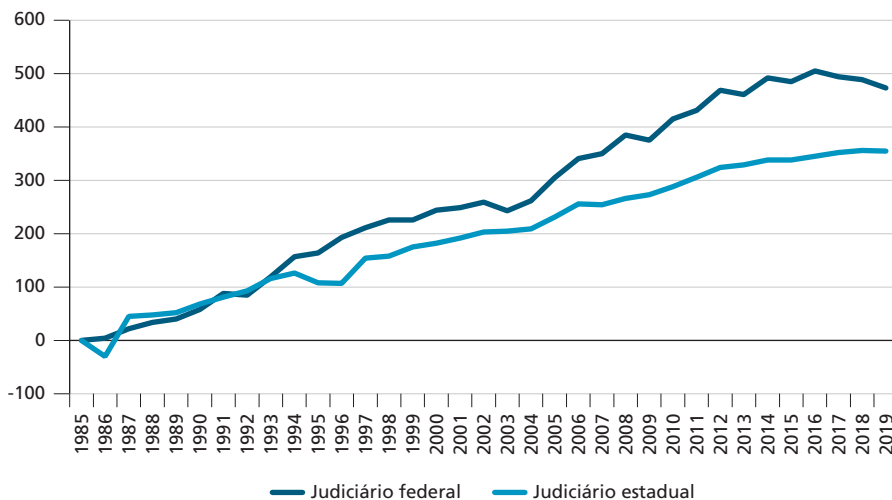
O Legislativo federal, diferentemente das oscilações notadas nos demais níveis federativos, apresentou a mais constante – e intensa – tendência de redução dos vínculos relativos ao total de vínculos nesse poder: a participação relativa retraiu-se de 29% para 11%. O total de vínculos aumentou 142%, de 14 mil para 35 mil, o que representa taxa anual de expansão equivalente a 3,5%.

### 4.3 Vínculos no Judiciário, por nível federativo

O Judiciário apresenta a maior estabilidade na proporção dos vínculos entre seus dois níveis federativos. No Judiciário federal, o percentual de vínculos relativos ao total passou de 33% para 38%, entre os anos de ponta da série. O número de vínculos aumentou de 24 mil para 136 mil, a uma taxa de expansão anual média equivalente a 5,5% e um crescimento acumulado de 473%. No Judiciário estadual, o percentual de vínculos naturalmente caiu na mesma proporção, de 67% para 62%. Os vínculos aumentaram de 49 mil para 223 mil, a uma taxa de expansão anual média de 5,8% e um crescimento acumulado de 355% (gráfico 7).

GRÁFICO 7

**Evolução dos vínculos no Judiciário, por nível federativo (1985-2019)**  
(Em %)



Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>; acesso em: 3 ago. 2022).  
Elaboração dos autores.

O fato de não haver Judiciário municipal torna a expansão desse poder mais notável, pois nos demais poderes a expansão foi nos municípios. Entretanto, ressalta-se também a orientação por expansão no acesso a direitos e políticas que, aqui, se manifesta na ampliação do acesso à Justiça pela população. Em outros termos, o movimento de expansão dos quadros do Judiciário também se efetivou, mas dividido entre a Justiça federal e as justiças estaduais. Essa expansão não apenas ampliou o acesso aos serviços de justiça, mas também aumentou a capacidade de pressão do Judiciário em termos orçamentários – e esse movimento se revela, adiante, nas pressões por elevar também as remunerações nesse poder. Discutimos, antes, uma dimensão central para aferir a qualidade da burocracia: os níveis de escolaridade.

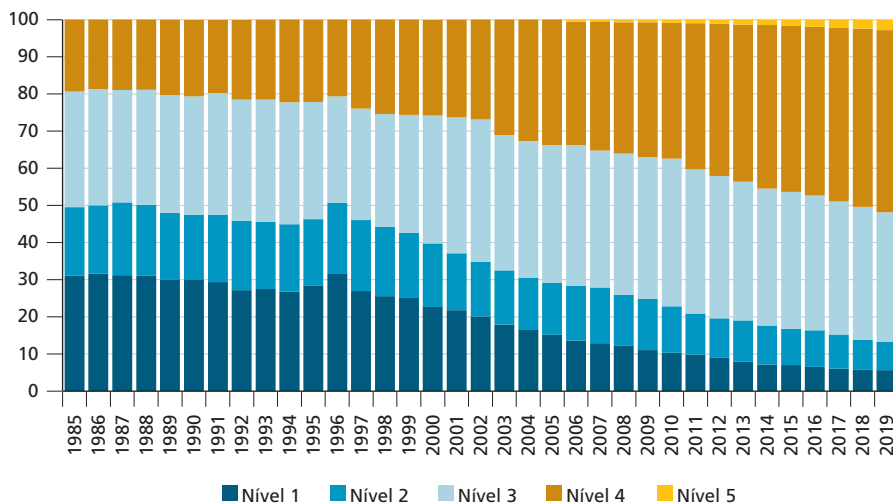
## 5 ESCOLARIDADE DOS SERVIDORES

Observa-se expressivo aumento da escolaridade média a partir de meados da década de 1990, em particular no nível superior completo, em que o contingente saltou de pouco mais de 900 mil para 5,3 milhões entre os anos de ponta da série. Percentualmente, a escolaridade superior passou a representar quase metade dos vínculos (gráfico 8). Houve crescimento vigoroso também entre servidores com ensino médio completo e superior incompleto, de 1,5 milhão (32%) para 3,8 milhões (35%), mas esse contingente começou a diminuir a partir de 2011.

GRÁFICO 8

## Vínculos públicos, por nível de escolaridade (1985-2019)

(Em %)



Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>; acesso em: 3 ago. 2022).  
Elaboração dos autores.

Obs.: O nível 1 corresponde ao nível fundamental incompleto; o nível 2, ao fundamental completo ou médio incompleto; o nível 3, ao ensino médio completo e superior incompleto; o nível 4, ao ensino superior completo; e o nível 5, à pós-graduação completa ou incompleta.

As mudanças na distribuição dos níveis de escolaridade devem-se ao ingresso de quadros mais escolarizados, considerando-se que os contingentes com menores níveis diminuíram em termos relativos ou até mesmo em termos absolutos. O nível 2, que representava 18,5% do total, em 1985, passou a 7,6%, em 2019. O nível 1 (ensino fundamental incompleto), que constituía 32% (1,5 milhão) do total em 1985, caiu para 5,7% (618 mil), em 2019. Nota-se, ainda, crescimento visível dos vínculos com pós-graduação, a partir de 2006, embora esse nível represente apenas 2,7% do total. A CF/1988 tornou os concursos públicos obrigatórios para ingresso no serviço público, e a escolaridade é um critério necessário nos recrutamentos. A combinação de incentivos pecuniários, aumento médio da escolaridade média e exigências de recrutamento entre os mais escolarizados, em particular no nível federal e estadual, combinam-se para explicar o movimento geral de expansão dessa escolaridade. Vale registrar que, em geral – e tanto na Rais quanto no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siapre)<sup>18</sup> – o nível de escolaridade é subestimado, porque não é regularmente atualizado. Na administração federal,

18. Trata-se do sistema de gestão de recursos humanos do Poder Executivo federal e que, portanto, possui as informações administrativas desse segmento do serviço público.

por exemplo, quando *surveys* são aplicados a servidores, a escolaridade reportada atualizada permite aferir essa diferença (Koga *et al.*, 2020).<sup>19</sup>

### 5.1 Escolaridade de servidores, por nível federativo

No nível federal, o percentual relativo de pessoas nos níveis de escolaridade mais baixos reduziu-se sensivelmente. A escolaridade fundamental incompleta quase se extinguiu, passando de 18% para 1%. O ensino médio incompleto caiu de 25% para 8%. O número de vínculos com nível superior incompleto diminuiu de 31% para 23%. Houve um processo geral de qualificação, derivado principalmente de: i) novos recrutamentos; ii) políticas de capacitação das pessoas já contratadas; iii) mudanças no perfil das carreiras existentes; e iv) a terceirização em funções e atividades que demandam menor escolaridade. Resulta desse processo que o percentual com nível superior completo aumentou de 27% para 58%. A partir de 2006, nota-se o incremento de pós-graduados, de 1% para 9%, em 2019.

No funcionalismo estadual, também se reduziu o espaço relativo daqueles com até nível superior incompleto e se ampliou significativamente o percentual dos vínculos com nível superior completo. Enquanto o nível 1 caiu de 22% para 2%, o 2, de 19% para 4% e o 3, de 37% para 31%, os níveis 4 e 5 passaram de 22% para 63%, em 2019.

O aumento da escolaridade dos contratados foi mais acentuado nos municípios. A escolaridade superior completa aumentou de 11% para 42%, e as pessoas com ensino médio completo ou superior incompleto quase dobraram, de 22% para 39%. Esse crescimento implicou redução dos servidores com nível médio incompleto ou fundamental, que passaram para 10% e 9% do total, respectivamente.

### 5.2 Escolaridade de servidores, por poder

No Poder Executivo, a escolaridade superior passou de 19% para 48%. Nos níveis 1 e 2, os percentuais caíram de 31% para 6% e de 18% para 8%, respectivamente. O nível 3, intermediário, confirma a tendência interna de aumento da escolaridade. Sendo o nível que inclui aqueles com nível médio completo e superior incompleto, houve ampliação até o início dos anos 2000 e subsequente queda. O percentual de pessoas nessa faixa subiu de 31%, em 1985, para 40%, em 2010, posteriormente se retraindo a 35%, em 2019.

A escolaridade no Legislativo é menor que a observada no Executivo, e a expansão do ensino superior, mais modesta, de 32% para 38% do total. Aumentou a proporção das pessoas com escolaridade média completa ou superior incompleta:

---

19. A subestimação é, contudo, condicionada ao encorajamento para os servidores, voluntariamente, solicitarem atualizações dos bancos de dados por incentivos que podem ter, em alguns órgãos, para acréscimo salarial.



de 32% para 50%. Os dois níveis de escolaridade mais baixos reduziram-se de 36%, em 1985, para 11%, em 2019.

A ampliação mais significativa da escolaridade, entre os poderes ocorreu no Judiciário. O nível superior passou de 25% a 80% do total, de 1985 a 2019, e o percentual das pessoas com ensino superior incompleto ou médio completo diminuiu de 37% para 15%. Os níveis inferiores de escolaridade (1 e 2) foram praticamente extintos (1%), em 2019.

Mas como as diferenças entre níveis e poderes até aqui observadas se manifestam em termos salariais? Esse é o tema da seção 6.

## 6 REMUNERAÇÕES POR NÍVEIS E PODERES<sup>20</sup>

A remuneração é essencial para ampliar o entendimento das diferenças entre setores do funcionalismo, por revelar uma estrutura de incentivos que influencia a oferta nos processos de recrutamento. Também pode evidenciar diferenças na capacidade de mobilização política para reivindicar salários, em particular em cada poder. Indica também como a estrutura da repartição das receitas tributárias da federação se manifesta na estrutura de salários.

A fotografia mais ampla do perfil remuneratório revela um padrão que se mostra ainda mais visível nas últimas décadas. A remuneração municipal é significativamente menor que a observada nos estados, que é, por sua vez, menor que as remunerações federais. Os servidores do Executivo têm remuneração menor que os servidores do Legislativo, cujas remunerações médias são menores que as do Judiciário.

A remuneração média mensal – em moeda constante – no setor público variou positivamente (75%) ao longo da série, de R\$ 2,5 mil, em 1985, para R\$ 4,3 mil, em 2019. A remuneração média dos vínculos do setor privado manteve-se praticamente estável, passando de R\$ 1,8 mil para R\$ 2,3 mil, nesse período.<sup>21</sup>

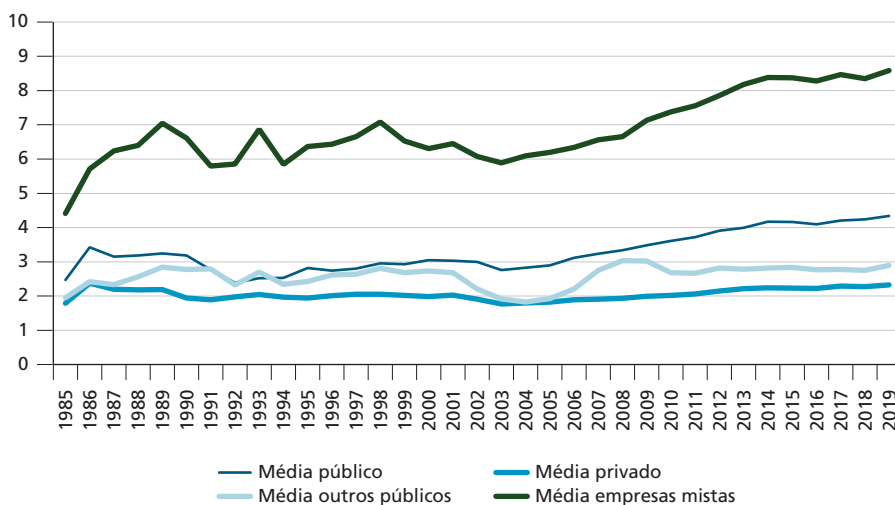
20. O capítulo 9 deste livro analisa de modo mais detalhado os decis das remunerações dos servidores por níveis federativos, poderes, sexo e níveis de escolaridade.

21. A remuneração média mensal das empresas públicas e de capital misto foi maior: aumentou de R\$ 5,7 mil para R\$ 8,5 mil. No entanto, essas firmas, por ora, não são objeto de análise deste estudo, porque não foi possível identificar e separar empresas de capital misto e empresas públicas, bem como atribuir a cada uma destas o respectivo nível federativo.

GRÁFICO 9

**Remuneração média no setor público e privado (1985-2019)**

(Em R\$ 1 mil)



Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>; acesso em: 3 ago. 2022).  
Elaboração dos autores.

Obs.: Os valores estão atualizados para janeiro de 2019, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do IBGE.

Em geral, as remunerações no setor público estagnaram ou decresceram de 1986 a 2003 e, sobretudo, até meados dos anos 1990, na conjuntura inflacionária. De 2003 a 2014, ou pouco antes, para o funcionalismo federal, houve tendência generalizada de aumento. Desde então, há estabilidade ou decréscimo. Desagregados os níveis federativos, a trajetória de aumento no setor público estadual e federal inicia-se antes, por volta de 1994.

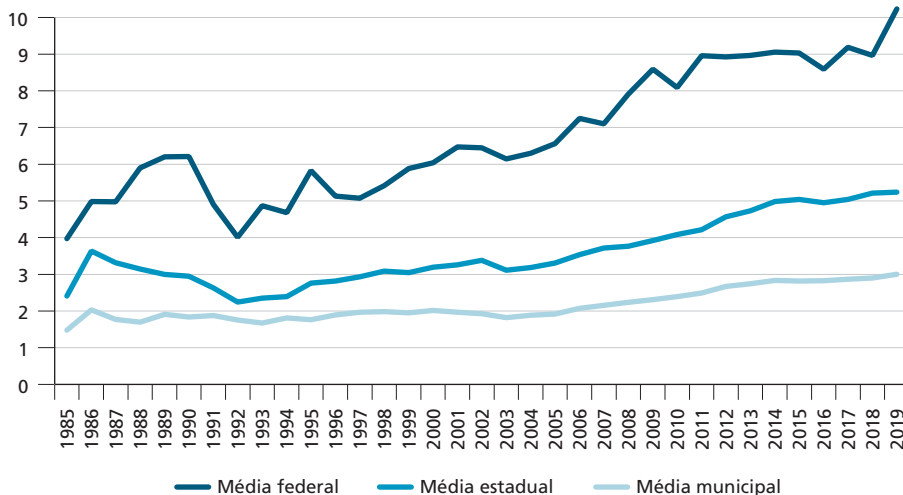
### 6.1 Remunerações por poder e nível federativo

A remuneração média mensal no nível federal aumentou ao ritmo anualizado de 2,8% e passou de R\$ 4 mil, em 1985, para R\$ 10 mil, em 2019, equivalente a um aumento real acumulado de 157%. No nível estadual, o valor médio passou de R\$ 2,4 mil para R\$ 5,2 mil, o que significa um crescimento médio anual de 2,3% e aumento real acumulado de 117%. Nos municípios, essa remuneração passou de R\$ 1,5 mil para R\$ 3 mil, o que representa um crescimento anual médio de 2,1% e aumento acumulado de 50% (gráfico 10).

GRÁFICO 10

**Remuneração média mensal, por nível federativo (1985-2019)**

(Em R\$ 1 mil)



Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>; acesso em: 3 ago. 2022).  
Elaboração dos autores.

Obs.: Os valores estão atualizados para janeiro de 2019, com base no INPC/IBGE.

Para além da evidência de que a remuneração do Executivo federal é superior à do Executivo estadual, e esta superior ao Executivo municipal, os salários no Executivo caíram, de 1986 a 1992, possivelmente na esteira das sucessivas crises econômicas, da inflação<sup>22</sup> e das políticas do governo do então presidente Fernando Collor de Mello. A partir de 1994, as remunerações no Executivo estadual e municipal iniciam tendência de crescimento, que nos estados se interrompe em 2014. No Executivo federal, o crescimento da remuneração inicia-se de modo mais consistente a partir de 1997 e estabiliza-se a partir de 2011.

No Executivo federal, a remuneração média foi de R\$ 3,8 mil, em 1985, para R\$ 9,4 mil, em 2019, aumento de 147%. No Executivo estadual, essa remuneração passou de R\$ 2,4 mil para R\$ 4,8 mil, o que corresponde a um aumento de 104%. Por sua vez, no Executivo municipal, a remuneração média mensal elevou-se em 103%, de aproximadamente R\$ 1,4 mil para cerca de R\$ 3 mil.

A remuneração mensal média do Legislativo federal é superior à do Legislativo estadual em toda a série, bem como é superior à remuneração mensal deste último em relação ao Legislativo municipal. Ao contrário do Executivo, contudo, as remunerações nos Legislativos dos três níveis têm valores mais instáveis.

22. Em 1989, por exemplo, a inflação anual foi de quase 2 mil%; em 1993, foi de 2,5 mil%.

No Legislativo federal, a remuneração diminuiu quase 10%, de R\$ 10,2 mil para R\$ 9,3 mil, entre 1985 e 2019. No Legislativo estadual, o valor aumentou 87%, de R\$ 4,1 mil, em 1985, para R\$ 7,7 mil, em 2019. No Legislativo municipal, a remuneração mensal subiu em 36%, de R\$ 3,1 mil para R\$ 4,2 mil, nesse intervalo.

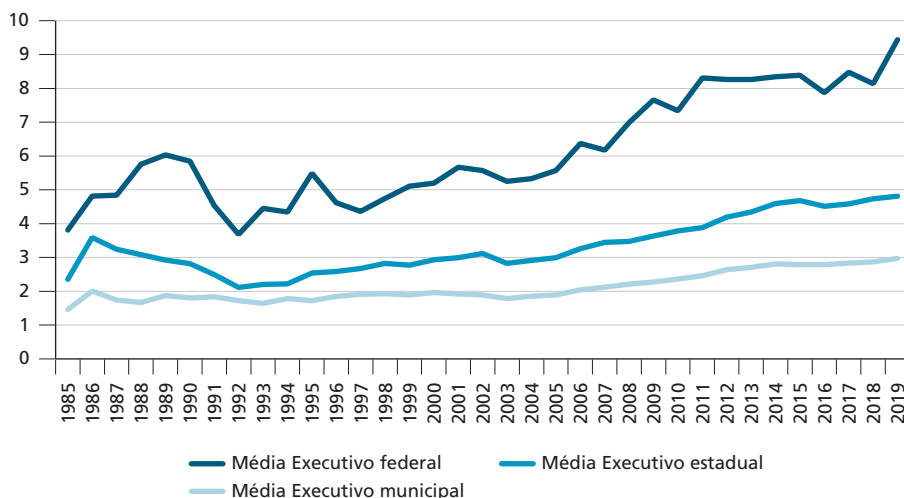
Em toda a série, a remuneração do Judiciário federal foi superior à do estadual. De 1996 a 2009, o Judiciário federal registrou forte aumento da remuneração, e, desde então, os valores reduziram-se e, depois, estabilizaram-se. A remuneração do Judiciário federal passou de R\$ 5,9 mil para R\$ 15,2 mil, em 2019, crescimento real de 157%. No Judiciário estadual, o crescimento quase contínuo estendeu-se de 1997 a 2014. Nesse nível, a remuneração média mensal, em termos reais, aumentou 131% e passou de R\$ 4,4 mil para R\$ 10,2 mil (gráfico 11). Um capítulo deste livro propõe-se a explorar em maior detalhe as diferenças entre os decís de remuneração, por níveis, poderes, sexo e cor. Há, ainda, um capítulo dedicado a analisar e comparar a evolução das diferenças de remuneração de níveis e poderes, no tempo, com o setor privado.

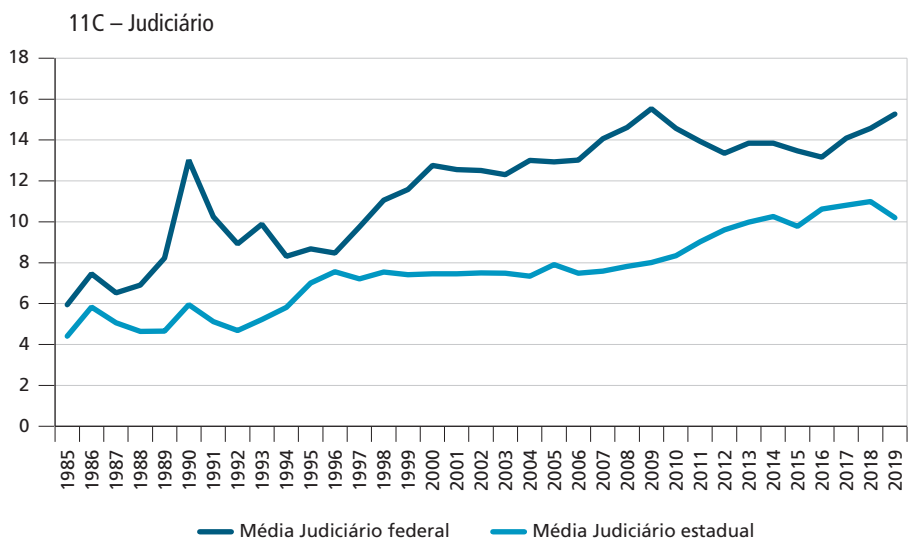
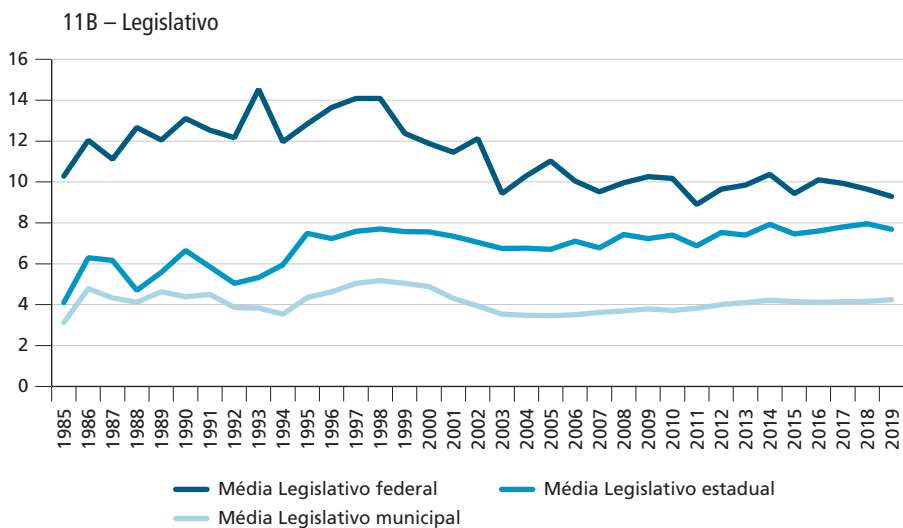
GRÁFICO 11

**Remuneração média no Executivo, no Legislativo e no Judiciário, por nível federativo (1985-2019)**

(Em R\$ 1 mil)

11A – Executivo





Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>; acesso em: 3 ago. 2022).  
Elaboração dos autores.

Obs.: Os valores estão atualizados para janeiro de 2019, com base no INPC/IBGE.

## 6.2 Remunerações de homens e mulheres

No setor público, a proporção de mulheres foi superior ao observado no setor privado e expandiu-se com o tempo. Em 1985, o percentual de vínculos no setor público era próximo à paridade entre os sexos, mas a participação feminina alcançou 60,4% em 2019. Esse crescimento se deve sobretudo à expansão do emprego público municipal, em que a participação das mulheres é francamente majoritária.

A tabela 1 é um retrato das desigualdades estruturais do mercado de trabalho brasileiro e, com algumas particularidades, do mercado de trabalho no setor público nacional. Entre servidores civis, nos três níveis e poderes e praticamente em todos os anos da série, a remuneração dos homens é superior, e nem sempre a diferença se reduziu ao longo do tempo. Em grande medida, a diferença é explicada pelo padrão ocupacional distinto e, neste, pelas mulheres sendo maioria nas ocupações com menor remuneração.

Nota-se, por exemplo, que no Poder Executivo, em que se concentra mais de 90% do funcionalismo, as diferenças na remuneração média entre os sexos se mantiveram com alto grau de estabilidade ao longo das décadas. Na comparação entre os níveis federativos do Executivo, o Executivo federal civil e o estadual apresentam remuneração média em toda a série favorável aos homens de 16% e 35%, sendo essa remuneração menor no Executivo municipal, no qual curiosamente a presença das mulheres é proporcionalmente maior.<sup>23</sup> Ainda, vê-se que há uma trajetória de redução da desigualdade na remuneração média entre os sexos no Executivo municipal, que se inicia em 2004 e é constante até 2019.<sup>24</sup>

---

23. A remuneração maior de mulheres militares que se observa a partir de 1997 deve-se à concentração de homens como recrutas e soldados, no Exército, e o ingresso de mulheres em patentes mais altas, em função de normas específicas das Forças Armadas. O capítulo 13 discute aspectos da trajetória dos servidores militares no país.

24. Uma análise e uma explicação mais detalhada das remunerações podem ser encontradas no capítulo 3, com relação ao Legislativo, e, para o Judiciário, no capítulo 4 deste livro.

**TABELA 1**  
**Proporção de diferença entre a remuneração média mensal de homens e mulheres, por níveis federativos e poderes (1985-2019)**  
 (Em %)

Ano	Poder e nível federativo																			
	Poder			Nível federativo						Executivo			Legislativo			Judiciário				
	Executivo	Legislativo	Judiciário	Federal	Estadual	Municipal	Federal	Civil	Militar	Estadual	Municipal	Federal	Estadual	Municipal	Federal	Estadual	Municipal	Federal	Estadual	Municipal
1985	30,27	22,34	48,35	13,82	35,11	0,88	20,57	61,58	32,53	0,21	9,94	21,01	29,79	11,66	84,76					
1986	20,63	13,08	16,56	3,15	26,71	4,25	15,39	41,11	26,27	3,81	5,32	8,06	19,98	7,79	27,27					
1987	24,26	11,42	23,3	1,12	28,1	9,14	12,59	43,55	27,54	8,72	4,69	9,71	16,58	11,22	29,53					
1988	24,4	12,19	26,55	-3,81	21,41	7,48	7,11	45,85	20,3	6,94	4,09	9,68	16,27	10,72	37,59					
1989	34,5	11,48	18,8	-4,23	33,97	8,94	6,08	39,21	34,05	8,11	1,27	7,61	22,72	8,18	26,53					
1990	31,14	9,33	15,29	-13,67	32,46	9,19	6,03	14,1	31,32	8,42	-0,01	3,97	18,67	-2,22	31,16					
1991	29,55	9,19	20,71	-13,14	37,93	8,28	7,88	16,02	37,73	7,25	-0,48	4,48	19,08	2,72	36,1					
1992	31,23	14,45	26,63	-4,65	38,76	8,58	18,14	16,45	37,37	7,69	1,3	9,83	18,26	4,94	43,29					
1993	34,43	10,46	22,8	-4,96	35,87	10,83	13,98	19,07	35,34	9,94	1,22	2,72	17,12	3,01	36,63					
1994	23,99	10,37	16,34	-9,31	30,42	-5,17	10,02	3,93	30,44	-6,24	0,96	0,92	17,22	4,02	23,65					
1995	39,58	10,36	12,78	-11,4	37,1	15,77	7,59	4,97	37,92	14,57	0,09	3,21	19,55	3,99	18,13					
1996	34,67	11,26	13,02	-9,18	33,81	17,08	15,53	6,4	33,7	15,78	0,76	5,5	18,9	4,71	18,84					
1997	33,41	11,78	10,38	-17,58	34,29	20,06	19,09	-6,84	35,4	18,49	-1,84	5,53	20,23	1,61	14,25					
1998	32,76	9,8	9,49	-14,87	31,75	17,69	18,58	-12,68	32,38	16,03	-2,28	5,24	16,22	-0,59	14,69					
1999	36,84	12,71	10,76	-9,82	34,57	19,5	19,94	-9,58	35,42	17,8	4,1	7,07	18,71	0,49	14,9					
2000	36,44	11,83	9,56	-13,66	34,02	18,08	20,32	-13,81	35,22	16,42	7,01	3,61	17,93	-0,76	13,88					
2001	43,02	10,91	7,27	-5,33	37,14	17,27	22,21	-3,09	39,8	15,66	7,44	8,71	15,99	-0,18	10,47					

(Continua)

Ano	Poder e nível federativo																
	Poder			Nível federativo						Executivo			Legislativo			Judiciário	
	Executivo	Legislativo	Judiciário	Federal	Estadual	Municipal	Federal		Estadual	Municipal	Federal	Estadual	Municipal	Federal	Estadual	Municipal	
							Civil	Militar									
2002	39,87	11,74	6,37	-12,63	35,63	16,33	18,92	-13,37	38,74	14,95	7,77	7,04	16,66	-0,45	9,42		
2003	38,3	10,48	7,58	-10,48	33,04	16,82	26,53	-45,97	35,76	15,46	9,52	4,04	17,62	-0,18	10,31		
2004	37,00	13,87	7,48	-11,92	31,35	15,4	26,47	-39,56	33,91	14,31	14,84	5,03	16,09	0,26	10,04		
2005	37,38	12,5	5,76	-10,07	32,06	15,16	23,66	-36,14	35,38	13,76	13,06	6,8	17,67	-1,71	8,02		
2006	38,32	10,95	2,8	-6,61	32,76	13,38	23,92	-35,38	37,00	12,16	14,51	3,56	16,25	-3,27	2,19		
2007	37,28	10,59	3,01	-1,47	32,7	12,96	26,37	-34,95	37,03	11,65	13,18	4,64	14,89	-2,3	1,28		
2008	37,2	10,85	3,09	-8,78	32,31	12,34	21,17	-32,92	36,64	11,13	15,44	4,86	14,48	-1,83	0,82		
2009	37,35	10,89	4,16	-9,71	32,09	12,46	19,24	-32,75	36,07	11,14	16,06	5,29	14,77	-2,81	3,24		
2010	37,44	11,35	4,22	-0,21	32,47	11,4	22,83	-31,57	36,73	10,37	16,81	4,64	14,66	-2,15	3,75		
2011	35,74	11,75	4,67	-11,49	30,88	10,54	13,94	-30,99	34,94	9,41	13,14	5,22	16,79	-2,51	6,14		
2012	33,7	12,53	5,33	-9,28	30,64	9,64	13,71	-25,3	34,41	8,5	15,02	7,47	16,42	-1,15	7,14		
2013	34,02	12,8	5,2	-11,58	32,86	9,25	13,3	-28,55	37,19	8,08	16,39	8,49	16,35	-1,33	7,15		
2014	34,21	13,37	5,27	-11,58	32,59	8,84	12,76	-29,05	37,06	7,72	16,87	8,47	15,99	-0,46	6,59		
2015	34,9	12,88	3,92	-10,18	33,29	7,77	13,01	-28,42	38,53	6,58	16,2	7,88	14,95	-1,34	4,51		
2016	33,01	14,49	5,78	-11,93	34,77	6,38	13,1	-30,55	39,88	5,18	17,33	10,33	14,65	0,23	8,12		
2017	32,78	13,7	6,66	-9,93	33,3	5,15	13,6	-29,43	38,11	3,88	18,04	15,08	13,57	0,38	9,16		
2018	31,85	14,43	7,38	-10,25	33,37	5,03	14,06	-30,43	38,32	3,78	20,0	12,33	14,69	1,17	9,59		
2019	31,39	14,04	6,32	-1,27	32,67	4,8	15,72	-32,4	37,83	3,53	18,35	10,78	14,51	0,89	6,12		

Fontes: Rais/ME e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>; acesso em: 3 ago. 2022).

Elaboração dos autores.



A diferença favorável aos homens nas remunerações médias mantém-se até mesmo quando os níveis de escolaridade entre sexos são equivalentes, como confirma o capítulo 9 deste livro. Por sua vez, a análise detida das remunerações médias por ocupações confirma a predominância de mulheres em ocupações com remunerações médias inferiores.<sup>25</sup> A distribuição de poder entre os sexos aferida, por exemplo, no percentual de mulheres e homens que ocupam cargos dirigentes de alto escalão no nível federal também persiste.<sup>26</sup>

## 7 DESPESA COM SERVIDORES ATIVOS

A despesa com servidores ativos é um dos aspectos mais discutidos e na qual reside uma das grandes confusões sobre a trajetória observada do funcionalismo brasileiro. A narrativa dominante nos anos 2000 e 2010 foi a de que a expansão do gasto com esse setor apresentou crescimento explosivo e insustentável. Não abordaremos em mais detalhes a discussão, e remetemos o leitor ao capítulo 7, neste livro, que reuniu dados novos sobre a questão. Os dados utilizados nesta seção foram extraídos, de resto, deste capítulo.

Em uma série de quase duas décadas (2002-2020), a despesa do governo geral – ou seja, incluindo-se os três níveis federativos – aumentou 0,9% do PIB e apenas 1,6% da receita disponível. Cabe aqui lembrar o expressivo aumento no número de servidores públicos de 2002 a 2019, que foi acima de 40%. Esse aumento decorre essencialmente da ampliação do funcionalismo no nível municipal, que passou de 3,7 para 6,5 milhões de vínculos. À luz dessa expansão, o notável é o crescimento modesto da despesa com servidores ativos.

A ampliação da despesa com salário do funcionalismo como proporção da receita disponível resulta de dois fatores principais. Primeiro, em meio a uma crise econômica e de arrecadação que se iniciou em 2015, torna-se quase um curso natural que a expansão do gasto como proporção das receitas iniciasse trajetória de expansão.

Se tais resultados divergem da narrativa dominante no período, e que sustentaram propostas de contenção de salários e novas contratações no setor público, parte da explicação deve-se ao fato de o debate confundir trajetórias das despesas com aposentadorias e servidores na ativa. Como as trajetórias são muito diferentes nesse período, pois há forte expansão da despesa com aposentadorias, a separação é essencial. Primeiro, porque, em termos práticos, são servidores ativos que formulam e executam políticas públicas, e, portanto, qualquer planejamento orientado para a qualidade das entregas de serviços e políticas públicas deve olhar para quem está ativo. Segundo, porque a trajetória das despesas com inativos e ativos é diferente e pede soluções distintas, parte destas já equacionadas em reformas previdenciárias cujos efeitos somente serão observados em prazo mais dilatado.

25. Ver capítulo 12 desta obra e Vaz (2010).

26. Ver capítulo 12 desta obra, Amorim (2018) e Vaz (2010).

**TABELA 2**  
**Proporções anuais das despesas de salários dos servidores ativos em relação ao PIB e à receita disponível (2002-2020)**  
(Em %)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020		
<b>Governo geral</b>																					
Salários/PIB	8,9	8,6	8,4	8,7	9,1	8,9	8,9	9,4	9,1	9,0	9,1	9,2	9,3	9,9	9,9	10,0	9,8	9,6	9,8	9,8	
Salários/receita disponível	27,0	26,7	25,3	25,3	26,3	25,9	25,6	27,8	26,1	25,5	25,5	26,1	27,4	28,6	28,7	28,8	27,7	26,5	28,6	28,6	
<b>Governo central</b>																					
Salários	2,6	2,3	2,3	2,3	2,4	2,4	2,4	2,6	2,5	2,4	2,3	2,3	2,3	2,5	2,4	2,5	2,4	2,4	2,4	2,4	
Salários/receita disponível	16,3	14,6	14,1	13,5	14,2	14,1	14,3	15,9	15,7	14,7	13,8	13,9	15,1	16,4	16,3	16,6	15,6	14,8	18,9	18,9	
<b>Governos estaduais</b>																					
Salários	3,8	3,7	3,5	3,7	3,8	3,7	3,7	3,8	3,7	3,6	3,7	3,8	3,8	4,0	4,0	4,0	3,8	3,7	3,6	3,6	
Benefícios do empregador	2,1	2,0	1,9	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,9	1,9	2,0	2,2	2,3	2,4	2,4	2,6	2,8	2,8	
Salários/receita disponível	38,8	38,9	36,1	36,6	37,6	37,8	37,0	39,2	38,7	38,8	40,1	40,9	41,8	43,0	42,4	42,4	40,8	39,3	34,5	34,5	
<b>Governos municipais</b>																					
Salários	2,5	2,6	2,6	2,7	2,8	2,8	2,9	3,0	2,9	3,0	3,1	3,2	3,2	3,4	3,5	3,5	3,5	3,5	3,8	3,8	
Salários/receita disponível	34,7	38,2	36,6	37,0	36,8	36,8	36,3	38,5	38,2	37,9	39,2	41,0	41,2	42,2	42,7	43,1	41,5	40,6	40,0	40,0	

Fonte: Capítulo 7 desta obra.

Reunimos, aqui, de modo sintético, a despesa em valores reais, combinando dados de Orair e Gobetti (2017) e do capítulo 7 desta obra, com série entre 2004 e 2020. Em valores reais, a despesa com servidores ativos federais passou de R\$ 111 bilhões, em 2004, para R\$ 177 bilhões, em 2020. Como proporção do PIB, a despesa caiu de 2,6% para 2,4% do PIB; como percentual da receita disponível, passou de 14,1% para 18,9%.

Nos estados, a despesa com salários de servidores passou de R\$ 192 bilhões, em 2004, para R\$ 270 bilhões, em 2020. Como proporção do PIB, os valores ficaram praticamente estáveis, aumentando de 3,5% para 3,6%, de 2004 a 2020. Como percentual da receita disponível, os valores caíram de 36,1% para 34,5%. No caso dos estados, cabe ainda notar que o aumento real da despesa, na maior parte da série, “é explicado por elevações nos salários dos servidores, por oposição à contratação de novos servidores públicos” (Santos *et al.*, 2016, p. 18).

A despesa com servidores ativos municipais, cujos dados estão em série iniciada em 2006, passou de R\$ 149 bilhões para R\$ 281 bilhões, em 2020. Como percentual do PIB, a despesa aumentou de 2,8%, em 2006, para 3,8%, em 2020. Como percentual da receita disponível, os valores passaram de 36,8% para 40%. Nos municípios, registra-se o maior crescimento entre os três níveis federativos, o que se explica pela combinação do aumento da remuneração média com o já reportado crescimento no total de servidores públicos.

Os dados já referidos confirmam que, como se sugere em outros capítulos desta publicação, a expansão do funcionalismo e do leque de políticas públicas nas duas primeiras décadas do século XXI não refletiu aumento descontrolado de gastos públicos. Esse entendimento é importante para ensejar uma interpretação apropriada sobre a expansão da burocracia pública brasileira, principalmente ao apontar a viabilidade de continuar o projeto de ampliação da qualidade e da abrangência das políticas públicas centrais ao Estado de bem-estar social, que tem sido um projeto interrompido por sucessivas crises iniciadas em 2015 e amparadas em narrativas privatizantes e anti-Estado e que não encontram eco nos números desta seção.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresentamos neste capítulo algumas trajetórias e tendências nos vínculos de trabalho do setor público brasileiro, em cada um de seus níveis federativos e poderes, nas últimas três décadas e meia. Argumentamos que, em especial, a consolidação do projeto político-social formulado na CF/1988, que tem como um de seus nortes ampliar políticas do Estado de bem-estar e descentralizar sua implementação para os níveis subnacionais, dá suporte às trajetórias dos movimentos descritos neste texto.

Ao mesmo tempo, sugerimos a necessidade de abandonar a ideia de uma burocracia nacional homogênea, desconsiderando-se as diferenças setoriais, regionais e federativas. Diferentes capítulos neste livro detalham como tais diferenças se manifestam. Incorporar como ponto de partida que há *funcionalismos* muito diversos em suas características, trajetórias e competências pode parecer um truísmo, mas continua ausente da imagética que frequentemente motiva propostas reformistas dos decisores e que faz tábula rasa das diferenças, o que ficou patente na exposição de motivos e no teor da proposta de reforma administrativa apresentada pelo governo federal em 2019. Não tomar a parte pelo todo – como é caso frequente de tomar o federal como nível típico do funcionalismo – e compreender os segmentos do funcionalismo em suas especificidades, suas clivagens e seus contextos próprios é condição necessária para debater e propor políticas destinadas a qualificá-lo – reformas administrativas, por exemplo – em bases mais realistas, evitando-se soluções lineares inapropriadas para contextos de atuação, incentivos e *ethos* organizacionais que são muito diferentes entre si. Sequer abordamos, embora seja uma agenda necessária, quão distintos são os grupos ocupacionais e os arranjos institucionais nos quais os setores da burocracia intraníveis federativos e intrapoderes se organizam. Tal aspecto é explorado em capítulos específicos dedicados a burocracias setoriais, como assistência social, educação e saúde.<sup>27</sup>

Tais diferenças, em grande medida, espelham a forma como o arranjo federativo, a capacidade de pressão política – em cada poder – e a distribuição dos tributos têm ocorrido: a concentração destes na União dá a esta muito maior capacidade de manter e reproduzir burocracias com perfil mais qualificado, em todas as métricas aqui exploradas. Ao contrário, os municípios têm mais dificuldade em recrutar servidores com melhor formação, dadas as dificuldades de oferecer melhores salários, por exemplo. Por sua vez, diferenças nas competências requeridas dos trabalhadores em cada jurisdição federativa ou dos poderes da República ou áreas de política pública também cristalizam distinções que dão aos inúmeros segmentos do setor público uma identidade e perfil próprios, que vão além, de resto, das diferenças sumarizadas neste capítulo.

Ancorado nos argumentos expostos anteriormente, os principais aspectos que destacamos na trajetória do funcionalismo são os seguintes: a expansão quantitativa no setor público concentrou-se nos municípios e, nestes, quase a metade das ocupações pertence do núcleo de provimento de bens e serviços do Estado de bem-estar: saúde e educação. O setor público municipal (60%) e estadual (30%) representam 90% do setor público e pedem um conhecimento maior de suas características e seu funcionamento, com o objetivo de apoiar reformas mais realistas orientadas ao desenvolvimento de um setor que atue de modo republicano e eficiente.

---

27. Ver os capítulos 15, 16 e 17.

De 2004 a 2017, a despesa com pagamento de salários dos servidores ativos no país aumentou 1 p.p. do PIB e passou de 9,6% para 10,5%. Em seu conjunto, os dados apresentados estão longe de revelar um setor público em expansão descontrolada, em tamanho e despesa.

A escolaridade dos servidores públicos aumentou em todos os poderes e níveis da Federação. É na administração federal que está a maior média de anos de estudo.

As remunerações médias cresceram no conjunto do setor público, mas com trajetórias distintas, por níveis e poderes. Os servidores federais e os servidores do Judiciário têm remuneração média significativamente superior aos demais níveis.

As desigualdades entre os sexos são persistentes no setor público, tanto na métrica das remunerações médias como na da distribuição de poder, por meio do preenchimento de cargos dirigentes. As mulheres, em regra, recebem menos que os homens em todos os níveis, todos os poderes, em quase todos os 34 anos aqui analisados. Essa desigualdade decorre principalmente do fato de as ocupações e as carreiras com menor remuneração terem maioria feminina, o que, por si, tem raízes em outros aspectos das desigualdades persistentes da sociedade brasileira.

A rigor, ainda carecemos de compreensão profunda do perfil das ocupações no Executivo brasileiro e suas transformações no tempo, para propor rearranjos com vistas a uma maior adequação setorial da força de trabalho e mais racionalidade nas políticas de recrutamento. Exemplo dessa dificuldade é o fato de não haver um sistema racional de reposição da força de trabalho no Executivo federal. Rearranjos e realocações decorrentes da necessidade de mais flexibilidade no exercício das funções públicas, assim como transformações no perfil de recrutamento exigidas por mudanças sociais e tecnológicas – para evocar apenas dois exemplos –, são necessários. Porém, estão longe de restringir a discussão ao tamanho da força de trabalho e apontá-la como um esbanjador obstáculo ao desenvolvimento. Tão ausentes e necessárias são também as discussões sobre os meios de democratizar e ampliar a representação dos grupos de interesse nas decisões no setor público. A métrica da eficiência não requer “tecnocratização” das deliberações, o que tem sido um movimento dos últimos anos.

Quando se fala em reduzir a máquina ou seu custo, deve estar claro que é da redução da prestação de serviços palpáveis pelo cidadão que se trata. Em outros termos, menos máquina pode significar reduzir quadros de professores, profissionais da saúde, fiscais do trabalho, cadastradores do Programa Bolsa Família (PBF), fiscais ambientais e outros tantos profissionais que prestam serviços essenciais. Paradoxos discursivos que reclamam serviços melhores e mais profissionais na burocracia de balcão (médicos, professores, fiscais do trabalho etc.), ao mesmo tempo que creditam ao setor público um tal “inchaço”, podem dissipar-se quando se entender melhor a natureza das atividades públicas mais volumosas.

Concomitantemente, transformações rápidas no mundo do trabalho produzem efeitos significativos sobre as demandas por trabalho no setor público. Processos de automação e digitalização, mudanças no perfil etário da população e outras transformações em larga escala impõem uma combinação entre planejamento das mudanças em curso e flexibilidade para realocar cargos em ocupações, de modo a atender a tais demandas cambiantes. Como responder ao fortalecimento das capacidades do Estado em prover serviços por meio de uma burocracia competente e sólida, ao mesmo tempo flexível para adaptar-se a tais transformações, é um desafio de monta.

## REFERÊNCIAS

AKHTARI, M.; MOREIRA, D.; TRUCCO, L. **Political turnover, bureaucratic turnover, and the quality of public services**. Cambridge, MA: Harvard University, 2017. (Working Paper). Disponível em: <<https://bit.ly/3Atnlmz>>.

AMORIM, S. **Representação feminina no setor público brasileiro: uma análise sob a ótica da burocracia representativa**. 2018. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2018.

AQUINO, L.; COLARES, E. Acesso à justiça nos juizados especiais federais. **Boletim de Análise Político Institucional**, Brasília, n. 3, p. 78-84, 2013.

BARBOSA, K.; FERREIRA, F. V. **Occupy government: democracy and the dynamics of personnel decisions and public finances**. Cambridge, MA: NBER, 2019. (Working Paper, n. 25501). Disponível em: <<https://bit.ly/3e3pZ4y>>.

BERCOVICI, G. Princípios estruturantes e o papel do Estado. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social**. Brasília: Ipea, 2009. v. 1. Disponível em: <<https://bit.ly/3riiJZr>>.

BROLLO, F.; FORQUESATO, P.; GOZZI, J. **To the Victor belongs the spoils? Party membership and public sector employment in Brazil**. Rochester: SSRN, 2017. (Working paper). Disponível em: <<https://bit.ly/3ApjSVZ>>.

CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Burocracia e ocupação do setor público brasileiro**. Brasília: Ipea, 2011.

CARVALHO FILHO, E. **Evolução do emprego público no Brasil nos anos 90**. 2002. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002. Disponível em: <<https://bit.ly/3uraw8v>>.

\_\_\_\_\_. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores – de 1930 aos dias atuais. *In*: NOGUEIRA, R.; CARDOSO JUNIOR, J. (Org.).

**Burocracia e ocupação no setor público brasileiro.** Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2KKA6l5>>. Acesso em: 22 dez. 2020.

CASTRO, J. A. *et al.* **Gasto social federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010.** Brasília: Ipea, set. 2012. (Nota Técnica, n. 11). Disponível em: <<https://bit.ly/3Iac0tz>>.

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 1-26, 2017.

COLONNELLI, E.; PREM, M.; TESO, E. Patronage and selection in public sector organizations. **American Economic Review**, v. 110, n. 10, p. 3071-3099, 2020.

FERNANDES, C.; PALOTTI, P. Profissionalizando a burocracia e construindo capacidades: avanços desiguais na administração pública brasileira? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 687-710, 2019.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.** Disponível em: <<https://bit.ly/3Pmn7lF>>.

———. **Atlas Nacional do Brasil.** Disponível em: <<https://bit.ly/3P36eMC>>.

JACCOUD, L. (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras.** Brasília: Ipea, 2020.

KOGA, N. *et al.* **O que informa as políticas públicas: survey** sobre o uso e o não uso de evidências pela burocracia federal brasileira. Brasília: Ipea, dez. 2020. (Texto para Discussão, n. 2619). Disponível em: <<https://is.gd/GE6TJf>>.

LASSANCE, A. **O serviço público federal brasileiro e a fábula do ataque das formigas gigantes.** Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2287).

LOBATO, L. Políticas sociais e modelos de bem-estar social: fragilidades do caso brasileiro. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 40, número especial, p. 87-97, dez. 2016.

LOPEZ, F.; ALMEIDA, A. Legisladores, captadores e assistencialistas: a representação política no nível local. **Revista de Sociologia Política**, v. 25, n. 62, p. 157-181, 2017.

MACHADO, J.; PALOTTI, P. Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 88, p. 61-82, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3yfhW4L>>.

MARCONI, N. Uma radiografia do emprego público no Brasil: análise e sugestões de políticas. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (Org.). **Burocracia e política no Brasil**. São Paulo: FGV Editora, 2010. p. 219-276.

MATTOS, F. Emprego público no Brasil: aspectos históricos e evolução recente. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Burocracia e ocupação do setor público brasileiro**. Brasília: Ipea, 2011.

MENICUCCI, T.; GOMES, S. **Políticas sociais**: conceitos, trajetórias e a experiência brasileira. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2018.

NOGUEIRA, R.; CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Burocracia e ocupação do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011.

\_\_\_\_\_. Transformações da ocupação do setor público federal brasileiro: tendências recentes e questões a futuro. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 12, p. 21-28, 2017.

ORAIR, R.; GOBETTI, S. **Resultado primário e contabilidade criativa**: reconstruindo as estatísticas “acima da linha” do governo geral. Brasília: Ipea, 2017. p. 1-50. (Texto para Discussão, n. 2288). Disponível em: <<https://bit.ly/3nD6VAo>>.

SANTOS, C. H. *et al.* Evolução do emprego público nos governos subnacionais brasileiros no período 2004-2014. **Carta de Conjuntura**, n. 32, p. 1-20, jul./set. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2LLooUm>>.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TC-020.784/2005-7**. Brasília: TCU, 2005.

TORAL, G. **Turnover**: How electoral accountability disrupts the bureaucracy and service delivery. 2020. No prelo.

VAZ, D. **Diferenças salariais entre gêneros no setor público**: evolução e principais determinantes. 2010. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3yFx2x3>>.

## SITE

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Painel Estatístico de Pessoal (PEP)**. Disponível em: <<https://bit.ly/3nHDQ6M>>.



## APÊNDICE A

**METODOLOGIA EMPREGADA PARA CONSTRUÇÃO DOS DADOS**

Os dados utilizados nesta análise provêm predominantemente das informações da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério da Economia (Rais/ME) e da tabela do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) da Receita Federal do Brasil (RFB).

A Rais registra apenas trabalhadores formalmente contratados e não inclui vínculos de trabalho informais, cujo contingente é superior a 40% (IBGE, 2019). Para o caso dos dados aqui explorados, esse é um aspecto decisivo, pois este contingente trabalha no setor privado. Entretanto, está igualmente ausente a força de trabalho terceirizada no setor público, para a qual desconhecemos informações ou estimativas sistemáticas disponíveis.

Para captar o universo dos vínculos no setor público brasileiro, adotou-se como primeiro filtro o total de vínculos relacionados aos órgãos que constam na natureza jurídica “administração pública” na Rais. Em seguida, separamos os ocupados em cada um dos níveis da administração – federal, estadual e municipal – e, nestes, os vinculados à administração direta ou indireta.

Os totais foram agrupados por poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) excluindo-se da análise os vínculos dos trabalhadores das empresas públicas e das empresas de economia mista que, embora reportados na Rais/ME, não identificam o ente controlador – se municipal, estadual ou federal.

O segundo passo foi verificar a consistência das naturezas jurídicas auto-declaradas na Rais com a tabela de entes federativos (TEF) e a tabela de entes públicos (TEP), ambas construídas a partir das listas de CNPJs e das razões sociais disponibilizadas pela RFB.

De acordo com as naturezas jurídicas, a TEF possui 82.735 CNPJs ativos classificados como públicos e 35.674 CNPJs ativos classificados como empresas públicas ou de economia mista. A TEP possui 91.645 CNPJs ativos classificados como públicos, 43.469 CNPJs ativos classificados como empresas públicas ou de economia mista, e 39.103.813 CNPJs ativos classificados como privados.

Com bases nas informações contidas nas duas tabelas, foram admitidos como estabelecimentos públicos, inicialmente, os CNPJs classificados como públicos em ambos os conjuntos. Entretanto, os estabelecimentos pertencentes ao subconjunto PAC tiveram suas razões sociais analisadas por um processo automatizado, por meio de expressões regulares, para encontrar e excluir razões sociais incompatíveis com o

universo de interesse, os estabelecimentos públicos. Os demais CNPJs classificados como públicos, que não são comuns em ambas as tabelas, foram denominados como públicos unilaterais (PU). As razões sociais desses CNPJs foram verificadas automaticamente por meio de expressões regulares e, em alguns casos, manualmente, o que contribuiu para refinar a lista de CNPJs públicos.

Em seguida, analisamos as demais razões sociais da tabela TEP, inclusive os entes classificados como privados, e as comparamos com os registros da Rais e com informações de CNPJ da Receita Federal. Nessa etapa, procuramos termos característicos de estabelecimentos públicos, a exemplo de *prefeitura, câmara, federal, estadual, municipal* etc. Esse processo resultou no subconjunto denominado complemento público (CP). O total final de entes públicos é a soma dos públicos em ambos os conjuntos, com os públicos unilaterais refinados por expressões regulares, e com o complemento público.

Obtivemos 66.451 CNPJs *públicos* (federal, estadual, municipal), 42.682 como *empresas públicas ou de economia mista* e 1.499 como *outros públicos*. Esses CNPJs, nessas três categorias balizaram a extração de dados da Rais que é, portanto, uma versão reconstruída.

A análise executada na Rais considerou cada vínculo de trabalho e não números únicos de Cadastro de Pessoa Física (CPF). Mas algumas presumíveis inconsistências foram corrigidas. O total de vínculos é maior que o total de trabalhadores, pois estes podem manter mais de um vínculo no setor público, caso comum em áreas como educação e saúde. Em geral, há 15% mais vínculos de trabalho que pessoas.

As médias mensais de remuneração foram calculadas a partir da variável *remuneração média mensal em salários mínimos (SMs)*, que consta dos registros da Rais. A variável utilizada apresenta evolução mais consistente que outras variáveis sobre remuneração disponível nessa relação anual e tem a vantagem de estar disponível em toda a série da Rais. Os valores foram devidamente ajustados conforme a correção do salário mínimo ao longo do tempo, incluído o controle das variações mensais, nos anos de inflação alta mensal. Para o cálculo da média de cada vínculo, excluímos remunerações com valores inferiores a 1 SM e valores nulos. Para o setor público – mas não para o setor privado –, utilizou-se o valor de corte referente ao teto constitucional previsto para o setor público, para evitar inconsistências e *outliers*. Trata-se, contudo, de número residual.

## **EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL: BASES ATUAIS DA COESÃO FEDERATIVA E DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL – DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 AO PRESENTE<sup>1</sup>**

Aristides Monteiro Neto<sup>2</sup>  
Danilo Severian<sup>3</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

Neste capítulo elaboramos e discutimos um quadro compreensivo sobre a força de trabalho formal do setor público brasileiro, com atenção particular para seus aspectos regionais. Pretende-se contribuir para a reflexão sobre a trajetória e a motivação da expansão do contingente de servidores públicos entre 1985 e 2019, que, de modo antecipado, compreendemos como parte das demandas sociopolíticas nacionais, as quais visavam atender prescrições constitucionais para a redução das disparidades sociais, pessoais e regionais.

Organizamos o texto para esclarecer aspectos considerados relevantes da demanda por força de trabalho governamental no Brasil. Na seção 2, trazemos evidências internacionais de que a parcela da força de trabalho total envolvida no setor público no Brasil tem estado permanentemente abaixo da média dos países da Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE) e mais próxima da observada em países de renda média da América Latina. Não há, portanto, razões suficientes para se afirmar sobre a existência de excesso de servidores públicos no país.

Em seguida, na seção 3, um panorama da trajetória do emprego público no país é apresentado, em apoio à interpretação de que essa atividade tem sido requerida e acionada pelo nosso processo histórico de modernização e desenvolvimento socioeconômico. Teria sido, assim, na etapa de intensa industrialização e

---

1. Os autores agradecem aos organizadores deste livro, os pesquisadores José Celso Cardoso Junior e Felix G. Lopez, pelo convite para participar deste esforço de reflexão sobre os percalços da execução de políticas públicas no Brasil. Da mesma forma, agradecem as sugestões de melhoria e os comentários críticos feitos pelos pareceristas anônimos, os quais procuramos incorporar no texto.

2. Pesquisador sênior na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea); e professor da Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento desta instituição. *E-mail*: <aristides.monteiro@ipea.gov.br>.

3. Pesquisador do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea. *E-mail*: <danilo.severian@ipea.gov.br>.

urbanização, entre 1930-1980 e, mais recentemente, a partir da vigência da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que o emprego foi expandido para dotar o federalismo brasileiro de bases para a interiorização do desenvolvimento.

Na seção 4, passamos a discutir o sentido territorial ou regional adquirido pela expansão do emprego público. Contextualizamos a trajetória regional do emprego público nas últimas três décadas e meia, entre 1985 e 2019, nas esferas de governo federal, estadual e municipal. Tratamos das principais razões de Estado explicativas da expansão recente e, em especial, evidenciamos como o emprego público, nesta etapa da vida política nacional, apresentou uma faceta regional específica, com intenções de protagonizar uma agenda de coesão territorial, por meio de relações federativas cooperativas capazes de promover a redução de disparidades ao mesmo tempo sociais e territoriais no acesso a políticas públicas.

Como se verá neste capítulo, a expressão territorial que dá distinção à expansão do emprego público nesse período é relacionada ao emprego público municipal, o qual, entre as três principais esferas de governo (federal, estadual e municipal), é associado à mais elevada expansão quantitativa. Ademais, investigamos, na seção 5, por meio do recorte de grupos de municípios segundo o tamanho da população, que, no conjunto dos municípios brasileiros, o acréscimo da força de trabalho pública municipal se dirigiu à base da hierarquia urbana, isto é, àqueles com até 50 mil habitantes. Por fim, apresentamos as conclusões finais sugeridas pela reflexão realizada, com destaque para o caráter interiorizado e municipalista da expansão da força de trabalho pública, tal como preconizado pelo pacto constituinte de 1988.

## **2 O EMPREGO PÚBLICO EM ECONOMIAS CAPITALISTAS CONTEMPORÂNEAS: DIVERSIDADE DE SITUAÇÕES**

Antes mesmo do debate público sobre a necessidade de o Estado desempenhar papel decisivo para a estabilidade do ciclo econômico na Europa e nos Estados Unidos dos anos 1930 e ainda anterior a Keynes propugnar o papel ativo do Estado como restaurador do nível de atividade econômica em situações de crise ou estagnação, a ação pública já vinha se consolidando de maneira irreversível como operadora de transferências sociais, ou naquilo que modernamente chamamos de políticas sociais.

Lindert (2011), em seu exaustivo trabalho de elaboração de evidências empíricas sobre o gasto público que cobriu mais de um século (1880-1995), mostrou como as “transferências sociais” (exceto gastos em educação)<sup>4</sup> começam a ser realizadas em países europeus ainda no período 1880-1920, de modo a apresentar trajetória de crescimento nas décadas posteriores à Segunda Guerra e ganhar importância ainda

---

4. As “transferências sociais” analisadas por Lindert (2011) correspondem a gastos em: assistência básica a famílias pobres; subsídios para enfrentamento do desemprego; pensões e aposentadorias públicas; gastos de saúde; e subsídios para moradia.

mais significativa a partir da década de 1960. O estudo avaliou um grupo de 21 países da OCDE, onde tais transferências representavam, na mediana total dos países, 0,29% do produto interno bruto (PIB) conjunto, em 1880, saltando para 0,55%, em 1900, e teria atingido 1,66%, em 1930. Em 1960, contudo, um patamar elevado para padrões pretéritos e praticamente generalizado entre o grupo de países foi atingido quando tais transferências somaram 10,4% do PIB. Em 1980, essas mesmas transferências alcançaram 21,4% e, em 1995, se estabeleceram em 22,5% do PIB.

A partir das evidências obtidas, o autor observou que os gastos públicos na forma de transferências sociais aumentaram de maneira homogênea nos principais países hoje desenvolvidos sem que o crescimento econômico tenha sido impedido; mais que isso, ele afirmou que “as transferências sociais tiveram correlações positivas tanto em nível como com a taxa de crescimento do PIB por pessoa” (Lindert, 2011, p. 32, tradução nossa).

A crescente utilização de mecanismos de gastos e transferências sociais por parte de governos em países da OCDE tem como contrapartida a ampliação da participação do emprego público nos mercados de trabalho nacionais. O reconhecimento das crescentes demandas da população em democracias liberais e sociais-liberais, na forma de oferta de infraestruturas, educação e saúde, passou a exigir a contratação de uma força de trabalho voltada para o atendimento ao público. Foi no período que, *grosso modo*, vai de 1945 a 1975, chamado de a *era dourada* do capitalismo, que a presença governamental se fez mais significativa tanto em termos de busca do pleno emprego econômico e no mercado de trabalho quanto na orientação para elevação e universalização do bem-estar social dos cidadãos.

Na questão de interesse precípua deste capítulo, a do emprego público, qual seria o quadro recente em países desenvolvidos da OCDE e o que ele tem a dizer para a experiência regional brasileira? Em primeiro lugar, em 2008, na média geral dos países da OCDE, a proporção do emprego público/privado esteve em 15% da sua força de trabalho – inclusive desempregados (OECD, 2011). As diferenças observadas entre países para o tamanho da força de trabalho empregada por governos são muito expressivas. Naquele ano, por exemplo, Noruega e Dinamarca empregaram aproximadamente a 30% da força de trabalho no setor público; a Suécia, próximo a 26%; a Finlândia e a França, no patamar de 23%. No Reino Unido, na Bélgica e no Canadá, a proporção estava em torno de 17%. Por sua vez, Austrália, Irlanda e Estados Unidos se situam próximo à média geral. Abaixo da média – entre 10 e 15% – estão Espanha Portugal, Holanda, Áustria e Turquia.

Por comparação, conforme esta publicação, o Brasil emprega cerca de 8% da força de trabalho no setor público; no grupo de países da OCDE, acompanhando nesse patamar Suíça, Alemanha, Grécia, Chile e México. Abaixo da proporção vista para o Brasil, estão apenas Japão (7%) e Coreia do Sul, 5,7% (OECD, 2011).

Em segundo lugar, cinco anos depois, em 2013, passados os efeitos mais fortes da crise financeira mundial de 2007/2008, nota-se que a proporção média geral do emprego público na força de trabalho total nos países da OCDE, na verdade, experimentou um aumento para 19%. Pode-se sugerir como razões não excludentes para esse resultado que: i) a fração relativa ao setor privado pode ter se reduzido no contexto recessivo; ou ii) os governos nacionais podem ter decidido ampliar o emprego público como medida para conter o aumento do desemprego total. Em qualquer das hipóteses, o enxugamento do emprego público não teria sido uma ação conduzida naqueles países como reação à depressão econômica.

Nesse ano de 2013, continuaram na dianteira os países nórdicos, como Noruega (33%), Dinamarca (32%) e Suécia (26%). Em posição intermediária, países como Polônia (23%), Grã-Bretanha (22%), Bélgica (19%), Canadá (18%), França, Grécia e Irlanda, com cerca de 17% cada. O patamar do Brasil (12%) nesse último ano está em linha com Turquia (13%), Nova Zelândia (13%) e México (12%). Abaixo do Brasil, se encontram Chile (11%), Japão (8%) e Coreia do Sul, 8% (OECD, 2015).

Observa-se que as frações de emprego público, em relação ao total da força de trabalho encontrada nos países desenvolvidos, são bastante variadas: indo de situações em que o indicador é o dobro da média de 19% dos países (os casos da Noruega e Dinamarca) até outra situação em que se coloca no nível de 50% daquela média (o caso do Japão). Nos dois anos observados, o Brasil manteve-se em patamar inferior à média dos países da OCDE e próximo ao de países europeus de renda média, como Portugal e Espanha, e latino-americanos, como México e Chile.

A situação brasileira nesse contexto internacional investigado indica, na verdade, que o país se coloca em posição condizente com seu nível de renda *per capita*, encontrando-se semelhanças com situações de países com renda similar. Contudo, o país está aquém da realidade observada no emprego público dos países desenvolvidos da OCDE. Não sendo possível inferir ou afirmar que exista no Brasil, nas últimas duas décadas, um excesso de servidores públicos relativamente ao total da força de trabalho em atividade na economia.

### 3 O EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL: FATOS ESTILIZADOS E EVIDÊNCIAS RECENTES

Historicamente a força de trabalho mobilizada pelo setor público no Brasil sempre foi muito pequena. É a partir da experiência de industrialização e modernização, entre as décadas de 1930 e 1980, que a necessidade de prover serviços para uma população em urbanização acelerada se tornou premente, vindo a justificar a expansão do emprego público. Segundo Mattos (2011, p. 60), o número de funcionários públicos no país, mensurado pelos censos populacionais do Instituto

Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), revelou-se com a seguinte trajetória, em números arredondados: 200 mil, em 1920; cerca de 500 mil, em 1940; cerca de 1,1 milhão, em 1950; 1,6 milhão, em 1960; e 2,7 milhões, em 1970.

O que representou essa expansão quantitativa de servidores públicos no total do emprego formal total nacional (exceto desempregados e inativos) no período? Ainda segundo Mattos (2011), a relação emprego formal público/privado (dados dos censos) encaminhou-se do baixo patamar de 6,6%, em 1950, para 7,2%, em 1960, 9,5%, em 1970, 10,2%, em 1980, até atingir o nível de 13,2%, em 1991. De fato, foi apenas na última metade do século XX que a proporção do emprego público no total se tornou mais relevante, quando atingiu o limiar de 10%, na década de 1980.

Esse quadro sumarizado anteriormente tem a dizer que o emprego público apenas se expandiu em contexto da acelerada industrialização e urbanização do país a partir dos anos 1950 – seguindo, portanto, padrão de expansão similar ao ocorrido em países desenvolvidos – sem, contudo, atingir, até a década de 1980, patamares observados naqueles países.

### **3.1 A missão constitucional e federativa do emprego público no Brasil pós-1988**

A década de 1980 foi muito emblemática para o país. O ciclo de crescimento econômico iniciado nos anos 1970, caracterizado por expressiva participação do setor público na formação bruta de capital, se esgotou na ocorrência da forte crise cambial de 1982 e na subsequente situação crônica de hiperinflações, acelerada deterioração do quadro fiscal dos governos e sucessivos planos de estabilização econômica com pouco êxito (Plano Cruzado I, em 1986; Plano Cruzado II, em 1987; Plano Bresser, em 1987; Plano Marcílio Pereira, feijão com arroz, em 1989). No quadro político, o país buscava a saída do regime autoritário, a instauração do processo de elaboração de uma nova constituinte e a retomada das eleições gerais nos níveis de governo federal, estadual e municipal.

Em 1988, instaura-se a nova Constituição, chamada de “cidadã”, porque tinha como ideário a compreensão de que o país não poderia mais colocar como prioridade máxima o crescimento econômico sem que simultaneamente as gritantes desigualdades sociais e a pobreza não pudessem ser combatidas. O lema dos governos militares de “crescer para depois distribuir” deveria sair do cenário político-institucional em prol de uma agenda de desenvolvimento inclusivo.

No âmbito dos debates da nova agenda constituinte, a proposição de sistemas universais para a saúde, a educação e a assistência social ganhou relevo e foi encampada pela nova Constituição. Seria, a partir de então, um objetivo premente da nação a implementação de sistemas de políticas sociais coordenados pela esfera federal do governo com participação de governos subnacionais na sua execução.

Entendemos que o esforço brasileiro, disposto pela CF/1988, visando à redução de desigualdades pessoais e regionais, se organizou por meio de três metas político-institucionais singulares. Tais metas passaram a expressar a missão de modificar a trajetória das desigualdades que caracterizavam o país naquele momento.

A primeira meta preconizava reduzir as desigualdades pessoais, a pobreza e a miséria extremas: depois de décadas de elevado crescimento econômico, o país não tinha compartilhado os benefícios da riqueza, o que expunha contingentes numerosos da população à pobreza e ao desemprego (Jaccoud, 2005; Lemos, 2008; Arretche, 2015).

A segunda visou atacar as causas que contribuía para que as oportunidades de desenvolvimento, além de seus aspectos pessoais, apresentassem também uma face regional preocupante. Não apenas existiam enormes distâncias socioeconômicas entre os cidadãos, como também aquelas se mostravam excessivamente pronunciadas quando vistas regionalmente (Bercovici, 2003; Steinberger, 2013; Galvão, 2013; Monteiro Neto, 2013; Affonso, 2017).

Por fim, a terceira meta representava, na verdade, a administração dos meios para atingir os fins, isto é, para realizar as duas metas anteriores, e correspondia ao que chamamos de consolidação de um sistema de relações federativas baseado na cooperação e na descentralização, por meio de uma estratégia de dotação de capacidades político-institucionais e recursos financeiro-orçamentários para que os entes subnacionais – em particular, os municípios – passassem a ter maior protagonismo nas deliberações políticas nacionais (Arretche, 2012; Monteiro Neto *et al.*, 2017; Jaccoud, 2021).

Um novo regime federativo colocou-se em curso – proposto na CF/1988 –, caracterizado por maior descentralização do poder, das atribuições e dos recursos em prol de estados e municípios, mas principalmente destes últimos. Não apenas a descentralização vertical (entre esferas governamentais) deveria ocorrer, como também a descentralização horizontal da ação pública em direção a regiões, estados e municípios menos desenvolvidos e com indicadores sociais mais precários passaria a ter prioridade na agenda federal. A redução das desigualdades regionais socioeconômicas e de oportunidades se constituiu em objetivo constitucional (Bercovici, 2003).

Portanto, um dos vetores de atuação governamental mais representativos do período pós-1988 é o esforço de implementação e consolidação paulatina dos sistemas universais na saúde – Sistema Único de Saúde (SUS) – e na educação – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), de 1996, e, posteriormente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais



da Educação (Fundeb), instituído em 2007. Para cumprir tais missões, entre outras que ocorriam em paralelo, a estrutura governamental federativa sofreu modificações que visavam à construção de capacidades institucionais, orçamentárias e políticas. O fortalecimento dos fundos constitucionais de participação dos estados (FPE) e municípios (FPM) se constituíram em elementos decisivos para a coesão territorial ao serem direcionados para apoiar estados e municípios com mais baixa renda *per capita*.

A realização desses três objetivos fundamentais, ao envolver a criação de sistemas de políticas públicas de cobertura nacional, passou a requerer a ampliação da força de trabalho para levar adiante sua execução. A consolidação de sistemas universais de educação e saúde e, posteriormente, o esforço na área de assistência social em modo de execução compartilhada entre entes governamentais foi, sem dúvida, a razão mais relevante para a explicação da expansão do emprego público, notadamente no nível municipal de governo.<sup>5</sup>

### 3.2 Emprego público por nível de governo

Para verificar a trajetória do emprego por entes de governo no período 1985-2019, cobrindo a fase de início de aplicação dos imperativos da CF/1988 até os anos mais recentes de crise político-institucional pós-2015, caracterizada por firmes restrições à atuação governamental, utilizamos dados da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério da Economia (Rais/ME), obtidos na base do Atlas do Estado Brasileiro, do Ipea.<sup>6</sup>

De início, verifica-se a recomposição da força de trabalho no setor público brasileiro pela duplicação de patamar entre 1985 e 2019, passando de 4,8 milhões para 10,9 milhões, com um acréscimo líquido total de 4,9 milhões de novos empregos. Observamos que distintas trajetórias se firmaram quanto à expansão do emprego público entre as esferas de governo federal, estaduais e municipais (gráfico 1). No governo federal, predominou uma tendência de estabilidade do nível de emprego público com alterações pouco pronunciadas no período.

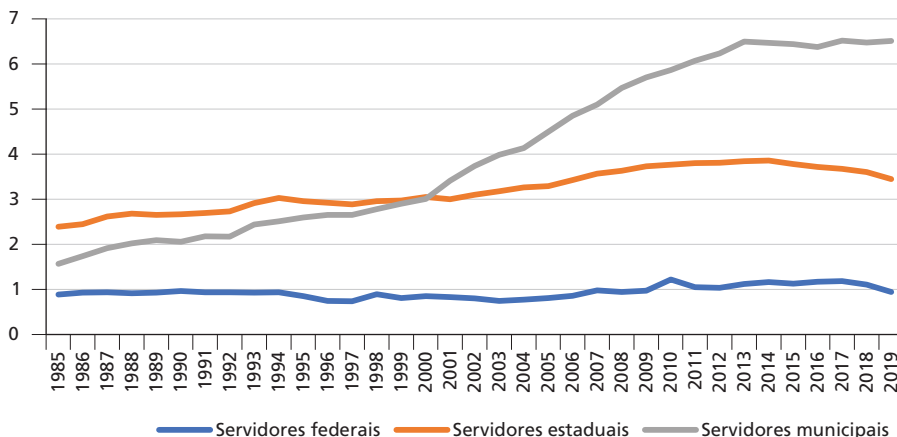
5. Como resultado, os historicamente débeis indicadores sociais (pobreza, educação básica, saúde etc.) e econômicos (PIB, emprego formal etc.) nos estados, nos municípios e em cidades das regiões menos desenvolvidas sofreram transformações muito mais significativas e intensas que no restante do país. Conforme estudos têm apontado, tanto o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) aumentou mais rapidamente nos estados e nas regiões mais débeis do país como o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) foi reduzido também mais intensamente nas mesmas regiões (Plataforma da Vulnerabilidade Social, disponível em: <<https://bit.ly/2VHeCft>>. Acesso em: mar. 2021). Adicionalmente, a interiorização do crescimento econômico tem se mostrado em estágio bastante avançado de consolidação nas últimas décadas. Macedo e Porto (2021) mostraram que as taxas de crescimento do PIB e do emprego formal foram mais intensas no período 2002-2018 nos municípios que formam a base da hierarquia urbana brasileira, resultando no aumento da participação dos chamados “centros de zona A e B e centros locais” no total do PIB nacional.

6. Disponível em: <<https://bit.ly/3an4Zs1>>. Acesso em: abr. 2021.

Nos governos estaduais e municipais, no entanto, a expansão foi mais célere a partir dos anos 2000. Esta última esfera de governo se apresenta como a de maior responsabilidade para esse crescimento: de 1,9 milhão (33,4% ou pouco mais de um terço do total) em 1985, seu novo patamar atingiu a marca de 3 milhões em 2000, 5,8 milhões em 2010 e chegou a 6,5 milhões em 2019 (59,6% ou quase dois terços do total), tendo individualmente triplicado as contratações no período (tabela 1). Os governos municipais teriam sido responsáveis por 91% da variação líquida do acréscimo no emprego público total entre 1985-2019, no contexto das baixas taxas observadas em contratações, além do aumento de aposentadorias, nos governos federal e estadual pós-2014.

GRÁFICO 1

**Evolução do emprego público por esfera administrativa (1985-2019)**  
(Em 1 milhão)



Fontes: Rais/ME; e Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<https://bit.ly/3an4ZsJ>>. Acesso em: abr. 2021.  
Elaboração dos autores.

TABELA 1

**Emprego público total por esfera de governo, em anos selecionados**  
1A – Quantidade de emprego público (1 mil)

Esfera de governo	1985	1990	2000	2010	2014	2019	Varição líquida entre 1985 e 2019
Federal	887,2	955,5	848,2	1.214,3	1.128,6	938,7	51,5
Estadual	3.064,2	2.665,6	3.046,1	3.762,8	3.780,8	3.446,1	381,9
Municipal	1.979,1	2.037,6	3.002,5	5.863,2	6.436,2	6.505,3	4.526,2
<b>Total</b>	<b>5.930,5</b>	<b>5.658,7</b>	<b>6.896,8</b>	<b>10.840,3</b>	<b>11.345,6</b>	<b>10.890,1</b>	<b>4.959,6</b>

**1B – Proporção de emprego público (%)**

Esfera de governo	1985	1990	2000	2010	2014	2019	Variação líquida entre 1985 e 2019
Federal	15,0	16,9	12,3	11,2	9,9	8,6	1,0
Estadual	51,7	47,1	44,2	34,7	33,3	31,6	7,7
Municipal	33,4	36,0	43,5	54,1	56,7	59,7	91,3
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fontes: Rais/ME; e Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<https://bit.ly/3an4ZsJ>>. Acesso em: abr. 2021. Elaboração dos autores.

**TABELA 2**

**Taxas anuais de expansão do emprego público total por esfera de governo (Em %)**

	1985/1989	1990/1999	2000/2009	2010/2019	2010/2014	2015/2019	1985/2019
Federal	0,9	-1,8	1,3	-2,5	-0,9	-3,6	0,2
Estadual	2,1	1,1	2,0	-0,9	0,5	-1,8	1,1
Municipal	6,0	3,5	6,6	1,0	2,0	0,2	4,2
<b>Total</b>	<b>3,2</b>	<b>1,6</b>	<b>4,2</b>	<b>0,0</b>	<b>1,2</b>	<b>-0,8</b>	<b>2,3</b>

Fontes: Rais/ME; e Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<https://bit.ly/3an4ZsJ>>. Acesso em: abr. 2021. Elaboração dos autores.

Como afirmado antes, o processo de descentralização federativa implementado a partir da promulgação da CF/1988 ensejou alterações na composição do emprego público entre os três entes federativos. Em 1985, antes do processo constituinte, aos governos estaduais correspondiam pouco mais de metade do total do emprego público no país (51,7%). Desde então esta sua parcela veio declinando até atingir 31,6%, em 2019. Na contramão dessa tendência, os governos municipais, crescentemente responsáveis pela execução de ações coordenadas de políticas de saúde e educação básica, aumentaram as contratações de mão de obra para atender aos novos requisitos constitucionais que lhes foram atribuídos.

No caso federal, os aumentos mais pronunciados ocorreram no início dos anos 2000 até 2011 – os quais, na verdade, corresponderam, em larga medida, à recomposição de força de trabalho em processo de aposentadoria, bem como à ampliação do número de servidores em carreiras já existentes, vista como necessária para o atendimento de demandas de um país que passava por elevado crescimento econômico, com expansão das atribuições essenciais do organismo do Estado (carreiras diplomáticas e gestores governamentais no Executivo; carreiras de avaliação e controle no Legislativo; e, por fim, carreiras próprias do Judiciário). Contudo, depois de 2011, a força de trabalho federal se estabilizou, vindo a apresentar redução de 2014 em diante, justamente por conta de aposentadorias e da diminuição de concursos públicos (Palotti e Freire, 2015).

Por efeito do ambiente recessivo após 2014, o qual impôs fortes restrições fiscais aos governos, o total nacional de servidores públicos nos três níveis de governo foi reduzido em 455,5 mil unidades no período 2014-2019. Desse montante, a diminuição de 189,9 mil ocorreu no governo federal e os outros 334,7 mil, nos governos estaduais. Na crise houve aumento apenas por parte dos municípios no total líquido de 69,1 mil servidores públicos.

Não se percebe que a ampliação do funcionalismo público seja uma prática constante no país, sendo muito mais factível admitir que sua trajetória tem estado atrelada aos altos e baixos do ciclo econômico nacional. Houve, segundo as informações da tabela 2, apenas dois momentos em que o ritmo de expansão das contratações foi maior que a média geral do período: entre 1985-1989 e 2000-2009.

No primeiro caso, ao final dos anos 1980 e durante o processo constituinte, a motivação das contratações, em período de recessão e crise econômica, tem mais a ver com a transformação de servidores públicos existentes nas modalidades de temporários e CLT em estatutários do que em contratações realmente novas. Na década de 1990, o ritmo das contratações foi relativamente baixo, apenas 1,6% ao ano (a.a.), sendo a esfera municipal a principal contratante. Somente na década seguinte, 2000-2009, já em contexto de maior crescimento econômico e situação fiscal benigna, o volume de emprego público sofreu ampliação significativa. Com base na tabela 2, novamente, os governos municipais responderam pela maior parte da aceleração havida (6,6% a.a.), seguidos pelos governos estaduais (2,0 a.a.) e pelo federal (1,3% a.a.).

O registro mais relevante apresentado nesta seção, como contribuição para o argumento geral do capítulo, é o fato de na esfera municipal de governo ter sido onde o emprego público teve maior expansão. Do ponto de vista territorial, esse processo conduzido pelos municípios representou, por sua vez, uma contribuição à interiorização de bases materiais, institucionais e burocráticas para o desenvolvimento socioeconômico de amplas camadas da população tradicionalmente não atendidas por políticas públicas.

#### **4 O EMPREGO PÚBLICO NAS REGIÕES E NOS ESTADOS: COBRINDO TERRITÓRIOS DESASSISTIDOS POR POLÍTICAS PÚBLICAS**

##### **4.1 Desconcentrando regionalmente a ação governamental pelo emprego público**

Historicamente, a estrutura da composição regional e estadual do emprego público guardou certa proximidade com as disparidades regionais da atividade econômica, em particular da atividade industrial. Nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, territórios de atenção explícita da política regional brasileira, o nível de emprego público manteve-se tradicionalmente baixo em grande parte do século XX.

Com suas economias fundadas em atividades agrícolas, ou terciárias, ou ainda em indústrias tecnologicamente defasadas e de baixa produtividade, os excedentes fiscais raramente se apresentaram em montantes suficientes para financiar a expansão da oferta de serviços públicos essenciais. Como resultado, o nível de emprego público em relação ao total de suas populações manteve-se preocupantemente baixo.

Regiões com estruturas produtivas mais diversificadas, por sua vez, que se industrializaram mais cedo e obtiveram maior capacidade fiscal, passaram a expandir serviços públicos essenciais à população. Dado seu nível de PIB por habitante mais elevado, tendem essas regiões mais desenvolvidas a apresentar situação fiscal mais favorável ao financiamento de atividades públicas demandadas pelo próprio desenvolvimento. Não apenas as atividades clássicas de oferta de saúde, educação básica e segurança pública, mas também profissões como fiscais de renda, professores e pesquisadores no ensino superior, profissionais do trânsito, entre outras, são mais requeridas à medida que a renda *per capita* se expande.

Na década de 1950, segundo Mattos (2015), a distribuição regional do emprego público nos censos econômicos já mostrava um perfil concentrado nas regiões mais desenvolvidas do país; as regiões Sudeste e Sul tinham, respectivamente, 61,6% e 15,1% (equivalente a 76,1% ou três quartas partes) do total nacional; na outra ponta, as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste detinham, respectivamente, 18,1%, 3,3% e 2,0% ou 23,4% (menos de um quarto) do total de 1,1 milhão de empregos.

Três décadas depois, em 1980, o quantitativo nacional do emprego público havia atingido 4,3 milhões e as proporções observadas em cada grande região sofreram modificações, com ganhos mais reforçados para as regiões menos desenvolvidas (Nordeste) e/ou de ocupação de fronteira de recursos naturais (Norte e Centro-Oeste). A nova composição regional passaria a ter a seguinte configuração: Sudeste e Sul passaram a representar conjuntamente a fração ainda elevada de 66,0%, ou dois terços do nacional, e as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste experimentaram acréscimo para um terço (34,0%) do total. As alterações de maior significado estão relacionadas à redução da parcela correspondente à região Sudeste e à ampliação da fração da região Centro-Oeste, neste caso pela consolidação das funções político-administrativas de Brasília, no Distrito Federal (Mattos, 2015).

Na etapa recente, entre 1985 e 2019, a composição regional do emprego público continuou se modificando em ritmo mais acentuado nas regiões menos desenvolvidas. As tabelas 3 e 4 apresentam os dados de empregos públicos totais, com referência aos dados da Rais/ME. Nota-se inicialmente que as macrorregiões Sudeste e Sul do país concentravam, em 1985, 58,8% do emprego público nacional e, em 2019, devido à continuidade da desconcentração regional, esse percentual declinou para 52,4%, respondendo por pouco mais de metade deste.

Sabe-se que a CF/1988 preconizou um esforço de ampliação das políticas básicas universais de saúde, educação, bem como outras setoriais levadas a efeito por diversos e subsequentes governos, os quais tinham como um dos efeitos esperados a obtenção de maior desconcentração regional da ação governamental. Como resultado dessa orientação, têm se verificado ganhos mais expressivos de atenção e cobertura de políticas públicas essenciais para as regiões onde os *deficit* sociais sempre se fizeram mais presentes.

A região Norte, cuja participação no total nacional havia sido de 5,3%, em 1985, dobrou sua parcela no emprego público nacional para 10,6%, em 2019. A região Centro-Oeste, onde o nível de população e a urbanização foram acelerados nas últimas três décadas, passou a exigir, para assegurar seu desenvolvimento, mais serviços públicos, com repercussões sobre a elevação do seu contingente de servidores públicos de 524 mil, em 1985, para 1,1 milhão, em 2019. Para o Nordeste, ainda que seu contingente de emprego público tenha se alterado de 1,2 milhão, em 1985, para 2,8 milhões, em 2019, em termos relativos sua participação manteve-se quase inalterada no período: permaneceu em torno de 25% do total nacional, com poucas variações.

Os comportamentos observados para a expansão do emprego público são diversos e variados entre os estados da Federação. Contudo, pode-se arriscar afirmar que um certo padrão territorial ficou razoavelmente definido: reduziram a presença relativa no total nacional do emprego público aquelas Unidades da Federação (UFs) cuja presença do emprego público já era mais consolidada ora em regiões mais desenvolvidas, ora nas menos desenvolvidas: foram os casos de São Paulo e Rio de Janeiro, na região Sudeste; Rio Grande do Sul, na região Sul; e mesmo os estados do Ceará e de Pernambuco, na região Nordeste.

TABELA 3

**Emprego público total (federal, estadual e municipal), em anos selecionados**

Região/UF	1985	1990	2000	2010	2015	2019
Norte	253.633	348.586	477.475	1.008.753	1.116.949	1.151.557
Rondônia	43.767	56.991	76.691	126.748	131.914	127.327
Acre	21.784	32.789	37.850	62.484	68.272	60.001
Amazonas	56.480	93.437	88.830	204.045	228.766	242.928
Roraima	10.204	2.453	11.742	42.288	53.686	59.721
Pará	110.314	127.938	181.175	391.368	442.118	459.215
Amapá	11.084	22.321	21.732	54.690	53.110	67.793
Tocantins	-	12.657	59.455	127.130	139.083	134.572

(Continua)

(Continuação)

Região/UF	1985	1990	2000	2010	2015	2019
<b>Nordeste</b>	<b>1.205.892</b>	<b>1.403.543</b>	<b>1.602.433</b>	<b>2.799.202</b>	<b>2.858.533</b>	<b>2.869.226</b>
Maranhão	83.767	111.428	127.050	276.934	283.192	335.359
Piauí	64.834	96.752	99.635	166.908	183.216	196.584
Ceará	236.857	229.140	234.225	463.373	513.876	524.908
Rio Grande do Norte	90.147	126.176	127.864	210.103	206.091	220.972
Paraíba	123.692	157.945	161.533	267.853	277.906	255.188
Pernambuco	204.493	217.532	282.524	434.009	417.734	403.842
Alagoas	77.879	97.398	89.640	153.798	168.784	181.645
Sergipe	53.762	73.512	82.451	135.407	113.352	126.933
Bahia	270.461	293.660	397.511	690.817	694.382	623.795
<b>Sudeste</b>	<b>2.089.572</b>	<b>2.465.322</b>	<b>2.976.094</b>	<b>4.436.352</b>	<b>4.436.780</b>	<b>4.174.833</b>
Minas Gerais	419.187	510.535	784.939	1.179.626	1.249.602	1.222.026
Espírito Santo	89.640	104.186	126.827	240.372	251.919	228.334
Rio de Janeiro	599.571	660.525	602.864	1.075.684	914.141	841.568
São Paulo	981.174	1.190.076	1.461.464	1.940.670	2.021.118	1.882.905
<b>Sul</b>	<b>747.039</b>	<b>840.226</b>	<b>999.699</b>	<b>1.386.103</b>	<b>1.538.598</b>	<b>1.536.751</b>
Paraná	246.526	302.244	361.869	526.856	596.358	593.304
Santa Catarina	141.864	149.754	212.664	331.408	372.945	396.551
Rio Grande do Sul	358.649	388.228	425.166	527.839	569.295	546.896
<b>Centro-Oeste</b>	<b>524.740</b>	<b>600.957</b>	<b>841.066</b>	<b>1.209.927</b>	<b>1.394.382</b>	<b>1.157.689</b>
Mato Grosso do Sul	67.582	69.081	99.980	175.150	212.531	227.474
Mato Grosso	44.653	70.623	84.438	201.982	259.156	259.944
Goiás	142.694	146.471	194.953	363.267	359.170	333.505
Distrito Federal	269.811	314.782	461.695	469.528	563.525	336.766
<b>Brasil</b>	<b>4.820.876</b>	<b>5.658.634</b>	<b>6.896.767</b>	<b>10.840.337</b>	<b>11.345.242</b>	<b>10.890.056</b>

Fontes: Rais/ME; e Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<https://bit.ly/3an4ZsJ>>. Acesso em: abr. 2021.  
Elaboração dos autores.

TABELA 4  
**Composição regional do emprego público total (federal, estadual e municipal), em anos selecionados (Em %)**

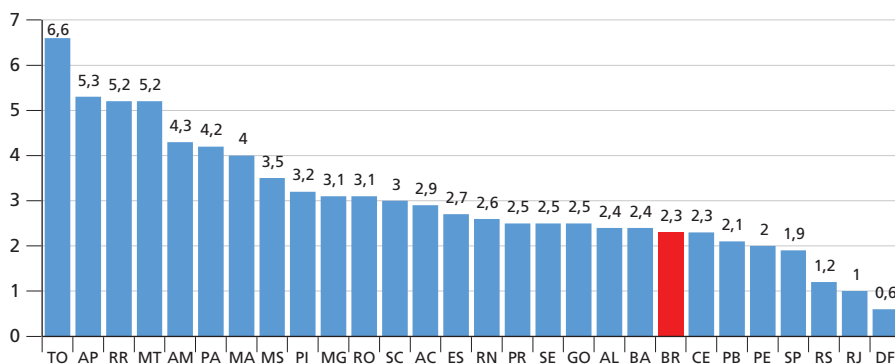
Região/UF	1985	1990	2000	2010	2015	2019
<b>Norte</b>	5,3	6,2	6,9	9,3	9,8	10,6
Rondônia	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2	1,2
Acre	0,5	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6
Amazonas	1,2	1,7	1,3	1,9	2,0	2,2
Roraima	0,2	0,0	0,2	0,4	0,5	0,5
Pará	2,3	2,3	2,6	3,6	3,9	4,2
Amapá	0,2	0,4	0,3	0,5	0,5	0,6
Tocantins	-	0,2	0,9	1,2	1,2	1,2
<b>Nordeste</b>	25,0	24,8	23,2	25,8	25,2	26,3
Maranhão	1,7	2,0	1,8	2,6	2,5	3,1
Piauí	1,3	1,7	1,4	1,5	1,6	1,8
Ceará	4,9	4,0	3,4	4,3	4,5	4,8
Rio Grande do Norte	1,9	2,2	1,9	1,9	1,8	2,0
Paraíba	2,6	2,8	2,3	2,5	2,4	2,3
Pernambuco	4,2	3,8	4,1	4,0	3,7	3,7
Alagoas	1,6	1,7	1,3	1,4	1,5	1,7
Sergipe	1,1	1,3	1,2	1,2	1,0	1,2
Bahia	5,6	5,2	5,8	6,4	6,1	5,7
<b>Sudeste</b>	43,3	43,6	43,2	40,9	39,1	38,3
Minas Gerais	8,7	9,0	11,4	10,9	11,0	11,2
Espírito Santo	1,9	1,8	1,8	2,2	2,2	2,1
Rio de Janeiro	12,4	11,7	8,7	9,9	8,1	7,7
São Paulo	20,4	21,0	21,2	17,9	17,8	17,3
<b>Sul</b>	15,5	14,8	14,5	12,8	13,6	14,1
Paraná	5,1	5,3	5,2	4,9	5,3	5,4
Santa Catarina	2,9	2,6	3,1	3,1	3,3	3,6
Rio Grande do Sul	7,4	6,9	6,2	4,9	5,0	5,0
<b>Centro-Oeste</b>	10,9	10,6	12,2	11,2	12,3	10,6
Mato Grosso do Sul	1,4	1,2	1,4	1,6	1,9	2,1
Mato Grosso	0,9	1,2	1,2	1,9	2,3	2,4
Goiás	3,0	2,6	2,8	3,4	3,2	3,1
Distrito Federal	5,6	5,6	6,7	4,3	5,0	3,1
<b>Brasil</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fontes: Rais/ME; e Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<https://bit.ly/3an4Zs>>. Acesso em: abr. 2021.  
 Elaboração dos autores.



A intensidade do crescimento foi maior justamente em estados e regiões com nível de desenvolvimento socioeconômico mais atrasado ou em regiões de fronteira em formação (gráfico 2), com o *ranking* das taxas geométricas anuais de crescimento do emprego total para o período 1985-2019 confirmando esse comportamento. Com a taxa média para o país se estabelecendo em 2,3% a.a., vinte estados estiveram acima da média de crescimento nacional e apenas sete ficaram abaixo da média. Foi justamente nos estados das regiões Norte (Tocantins, Amapá, Acre, Roraima, Amazonas, Pará e Rondônia), Centro-Oeste (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás), regiões de expansão de fronteiras de recursos naturais e de recente dinamismo econômico e demográfico, e no Nordeste (Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe, Alagoas e Bahia), que o emprego público se ampliou mais celeremente, indicando que o esforço de ampliação de políticas públicas para regiões pouco ou não assistidas até então foi realizado.

GRÁFICO 2  
**Ranking do crescimento do emprego público total, por estado (1985-2019)**  
(Em %)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<https://bit.ly/3an4ZsJ>>. Acesso em: abr. 2021.

Elaboração dos autores.

Obs.: O elevado crescimento do estado do Tocantins se deve à sua criação em 1988, mesmo ano em que Amapá e Roraima foram elevados da condição de Território Federal para Estado.

#### 4.2 Qual esfera de governo explica a expansão do emprego público nas regiões?

Registrou-se até aqui como se comportaram os três níveis de governo no conjunto do país, observando-se a ampliação mais pronunciada do emprego na esfera municipal. Pergunta-se, a seguir, se o padrão nacional teria se repetido exatamente em cada uma das cinco grandes regiões individualmente: foi mesmo um fenômeno generalizado entre regiões ou teve lugar em algumas das regiões e não em outras?

Reunimos dados para as cinco grandes regiões em anos escolhidos entre 1985 e 2019 para as participações percentuais de cada esfera de governo do total do emprego regional (tabela 5). Se, até fins dos anos 1980, o emprego público da

esfera estadual de governo era, nas regiões, aquele mais representativo, as forças descentralizantes do federalismo brasileiro mudaram esse quadro ao darem maior relevância para o emprego municipal. Em 1985, a parcela do emprego público municipal variou de 15,1% (limite inferior) do total, na região Centro-Oeste, para 42,3% (limite superior) do total, na região Sul; portanto, sua presença se limitava a menos da metade do emprego total das três esferas de governo. À medida que as atribuições para execução de políticas sociais, principalmente saúde e educação, foram sendo ampliadas nos municípios, a necessidade de contratação de uma força de trabalho para tais propósitos foi se tornando imperativa. Disso resultou a ampliação, em sucessivos anos até 2019, da parcela do emprego municipal no total. O novo patamar mínimo se estabeleceu em 38,3%, no Centro-Oeste, e o máximo de 68,7%, no Nordeste.

À exceção da região Centro-Oeste, cuja proporção do emprego municipal permanece no agregado regional abaixo de 50%, em função do peso do emprego público federal no Distrito Federal, nas demais regiões, o patamar municipal se tornou, em 2019, igual ou superior a 55% do total das três esferas de governo: na região Norte (55%), Sudeste (60%), Sul (62,4%) e Nordeste (68,7%).

TABELA 5

**Proporção do emprego público em esferas de governo, por Grande Região, em anos selecionados**  
(Em %)

Região	1985	1990	2000	2010	2015	2019
Norte	5,3	6,2	6,9	9,3	9,8	10,6
Federal	6,5	5,5	7,6	6,5	7,2	9,2
Estadual	6,5	8,5	8,3	11,0	11,6	12,6
Municipal	2,7	3,5	5,3	8,8	9,3	9,7
Nordeste	25,0	24,8	23,2	25,8	25,2	26,3
Federal	19,0	18,0	15,7	12,6	15,0	18,0
Estadual	26,7	25,8	24,0	23,6	21,7	21,2
Municipal	25,9	26,6	24,6	30,0	29,0	30,3
Centro-Oeste	10,9	10,6	12,2	11,2	12,3	10,6
Federal	26,5	30,1	37,4	30,1	40,7	26,3
Estadual	8,9	8,3	11,2	11,3	12,7	13,6
Municipal	5,1	4,5	6,0	7,2	7,0	6,8
Norte + Nordeste + Centro-Oeste	41,2	41,6	42,4	46,3	47,3	47,6
Federal	52,0	53,6	60,6	49,2	62,8	53,6
Estadual	42,0	42,6	43,6	45,8	46,1	47,3
Municipal	33,7	34,6	35,9	46,0	45,4	46,8

(Continua)

(Continuação)

Região	1985	1990	2000	2010	2015	2019
Sudeste	43,3	43,6	43,2	40,9	39,1	38,3
Federal	39,3	38,5	31,2	43,2	28,0	35,5
Estadual	43,1	43,3	43,9	41,7	40,9	38,9
Municipal	46,0	46,3	45,7	39,9	40,0	38,4
Sul	15,5	14,8	14,5	12,8	13,6	14,1
Federal	8,7	8,0	8,1	7,6	9,1	10,9
Estadual	14,9	14,1	12,5	12,5	13,0	13,8
Municipal	20,3	19,1	18,4	14,0	14,7	14,7
Sudeste + Sul	58,8	58,4	57,6	53,7	52,7	52,4
Federal	48,0	46,4	39,4	50,8	37,2	46,4
Estadual	58,0	57,4	56,4	54,2	53,9	52,7
Municipal	66,3	65,4	64,1	54,0	54,6	53,2
<b>Brasil</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fontes: Rais/ME; e Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<https://bit.ly/3an4ZsJ>>. Acesso em: abr. 2021. Elaboração dos autores.

No agregado das regiões Norte/Nordeste/Centro-Oeste, regiões prioritárias da política social e de desenvolvimento regional no país, a esfera municipal de governo foi a maior responsável pela desconcentração da ação pública na forma do emprego no país: a participação dessas regiões, que havia estado em 33,7% em 1985, foi alterada para o novo patamar de 46,8% do total municipal nacional em 2019. Adicionalmente, no esforço federativo de execução de políticas públicas, os governos estaduais nessas regiões se organizaram para ampliar suas capacidades governativas internas, cujo resultado alterou o percentual conjunto de força de trabalho de 42% do total estadual nacional, em 1985, para 47,3%, em 2019.

Nas regiões mais desenvolvidas, os quantitativos de emprego público, seja estadual, seja municipal, continuaram se elevando para assegurar a execução das políticas públicas coordenadas nacionalmente; todavia, em função de sua situação inicial mais vantajosa e não necessitando imprimir velocidade superior ao do restante do país, o emprego público total, em todas as esferas de governo, teve suas participações no total nacional reduzidas. Por exemplo, no conjunto das regiões Sudeste/Sul, a fração do emprego municipal, inicialmente em 66,3% do total municipal nacional em 1985, sofreu redução para 53,2% do mesmo total em 2019.

O padrão nacional de maior ativismo do emprego municipal também se disseminou para todas as grandes regiões do país. Há, por certo, algumas diferenças, como nas regiões Centro-Oeste e Sudeste, onde a importância do emprego municipal no total é menor que no resto do país. Confirma-se, entretanto, que as atribuições constitucionais dadas aos municípios se impuseram como força para a presença do emprego público no vasto território nacional.

O que se pode dizer sobre os efeitos da expansão do emprego público sobre os mercados de trabalhos regionais no Brasil? Foi indicado na seção 2, em breve análise da posição do Brasil em um contexto de países da OCDE, que a proporção da força de trabalho do setor público no total nacional se encontra abaixo da média observada para aquele grupo de países. Na verdade, verificou-se que a situação do país está mais em conformidade com a situação prevalecente em países latino-americanos, como México e Chile. Contudo, o que se poderia concluir a partir de uma análise da dimensão regional para aquela mesma questão? Adotando a perspectiva regional, o emprego público estaria desestimulando a geração de empregos no setor privado; portanto, distorcendo a alocação de recursos na sociedade brasileira?

Para abordar essa questão, iniciemos comparando, em vários momentos no tempo, a razão emprego público/privado observada nas regiões e nos estados do país. Registre-se a situação média dada pelo valor calculado para o país como um todo: a razão emprego público/privado manteve-se relativamente estável nesses quase 35 anos investigados; partindo de 21,8% em 1985, a referida razão diminuiu para 19,8% em 2010 e chegou em 2019 – ano de forte depressão do mercado de trabalho privado – a apenas 20% (tabela 6).

Regionalmente, duas situações são observadas. A primeira é que nas regiões Sudeste e Sul, mais desenvolvidas, industrializadas, urbanizadas e com mercados de trabalho mais maduros, a razão público/privado para o emprego tem estado abaixo do patamar médio nacional de 20% e seu coeficiente tem sido decrescente no período. Ou seja, essas regiões, e seus estados, se encontram em situação tal que, aproximadamente, para cada um emprego público existem quatro empregos no setor privado.

A segunda situação é a das regiões de menor desenvolvimento (Nordeste) e/ou de ocupação recente (Norte e Centro-Oeste), que apresentam movimentos diversos no período. Na região Nordeste, o patamar inicial do indicador era elevado (45,6%) em 1985, indicando que o setor público respondia por quase metade do emprego regional total e revelador da fraqueza das atividades produtivas privadas na região. Contudo, a trajetória observada nos anos subsequentes foi de queda na razão emprego público/privado, cujo valor nos anos de 2010, 2015 e 2019 foi de 34,5%, 30,2% e 34,5%. Ou seja, nessa região, mudanças estruturais em curso – geradoras de uma base econômica mais robusta – têm sido capazes de expandir a empregabilidade no setor privado em força tal que rebaixou a proporção do emprego público/privado para cerca de 30%, em 2015, valor que voltou a subir para 34,5%, em 2019, por efeito da recessão econômica e, conseqüentemente, do maior desemprego no setor privado.

**TABELA 6**  
**Razão emprego formal público<sup>1</sup> versus privado, em anos selecionados**  
**(Em %)**

Região/UF	1985	1990	2000	2010	2015	2019
<b>Norte</b>	38,7	42,4	49,7	42,8	40,2	48,4
Rondônia	64,2	68,8	58,1	33,5	33,4	37,0
Acre	151,5	164,8	113,5	65,0	57,7	58,1
Amazonas	27,6	34,1	37,2	33,3	34,5	44,0
Roraima	143,3	19,2	68,1	70,6	69,8	85,3
Pará	32,0	33,2	43,6	42,9	38,3	46,9
Amapá	65,7	106,8	58,1	61,7	48,7	75,5
Tocantins	-	49,8	69,1	61,5	54,0	56,2
<b>Nordeste</b>	45,6	42,3	40,2	34,5	30,2	34,5
Maranhão	53,2	59,1	57,5	47,9	40,9	55,4
Piauí	80,6	95,7	66,0	50,4	43,6	51,0
Ceará	61,8	47,2	34,6	33,4	30,0	35,0
Rio Grande do Norte	60,2	66,6	46,7	37,6	32,6	39,1
Paraíba	83,9	82,4	65,2	60,3	48,1	48,1
Pernambuco	31,6	25,8	33,6	26,1	21,9	25,1
Alagoas	40,6	41,8	35,0	32,7	32,8	40,3
Sergipe	45,1	47,9	47,5	39,8	28,0	36,6
Bahia	35,1	31,6	34,6	29,7	26,9	26,9
<b>Sudeste</b>	15,1	14,2	17,4	14,8	14,2	14,7
Minas Gerais	20,7	18,6	22,9	19,5	20,2	21,0
Espírito Santo	27,4	23,4	22,4	21,7	21,4	21,5
Rio de Janeiro	21,1	20,0	19,7	22,0	16,6	18,9
São Paulo	11,4	10,9	14,6	10,9	11,0	11,0
<b>Sul</b>	18,4	16,3	17,7	13,5	13,8	14,5
Paraná	19,4	18,0	18,0	13,9	14,5	15,2
Santa Catarina	16,7	13,2	15,3	11,9	11,9	12,8
Rio Grande do Sul	18,6	16,5	18,9	14,4	14,6	15,3
<b>Centro-Oeste</b>	53,6	45,0	42,3	28,4	27,9	24,6
Mato Grosso do Sul	36,4	27,8	29,4	24,9	25,9	29,7
Mato Grosso	28,6	31,2	21,1	22,2	23,0	23,4
Goiás	39,6	30,7	26,0	22,0	18,5	18,5
Distrito Federal	97,6	82,2	92,4	46,7	50,8	32,6
<b>Brasil</b>	<b>21,8</b>	<b>20,2</b>	<b>23,2</b>	<b>19,8</b>	<b>19,0</b>	<b>20,0</b>

Fontes: Rais/ME; e Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<https://bit.ly/3an4ZsJ>>. Acesso em: abr. 2021.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Emprego público total das três esferas de governo (federal, estadual e municipal).

Na região Centro-Oeste, se verifica comportamento similar ao do Nordeste, com quedas sucessivas na razão do emprego ofertado pelo setor público em relação ao setor privado regional. O valor inicial do coeficiente de 53,6%, em 1985, sofreu quedas drásticas nos anos subsequentes, atingindo 28,4%, em 2010, e 24,6%, em 2019. Nessa região, mesmo considerando a especificidade da concentração do emprego público federal no Distrito Federal, a sua economia vem sendo capaz de gerar empregos privados em ritmo avançado e rebaixar a importância do emprego público no total regional: já são três empregos privados para cada emprego público existente na região.

Por fim, a região Norte do país apresentou trajetória distinta, com o emprego público ampliando sua participação nos empregos formais totais. A referida razão público/privado teria se ampliado de 38,7%, em 1985, para atingir o elevado patamar de 49,7%, no início da década de 2000. Em seguida passou a declinar, atingindo 42,8%, em 2010, e 40,2%, em 2015. Em 2019, por efeito da depressão econômica nacional, a razão voltou a subir para 48,4%. Não apenas o emprego público tem assumido um papel mais relevante na composição geral do mercado de trabalho nessa região (relativamente às demais regiões do país), como essa proporção público/privado tem se mostrado muito mais instável nas décadas recentes, sugerindo a fragilidade e a baixa resiliência à crise dessa economia regional.

Em suma, considerada a enorme diversidade de situações nos mercados de trabalho regional e estadual, pode-se afirmar que a tendência geral tem sido reduzir a proporção do emprego gerado pelo setor público em relação àquele criado no setor privado em todo o país, sugerindo, ao contrário de teses correntes sobre o excesso de peso do emprego público, que esse, ao se expandir no período recente, pode estar contribuindo para a robustez do mercado de trabalho privado.

## **5 A ESCALA MUNICIPAL DO EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL: PADRÕES E CARACTERÍSTICAS PREDOMINANTES**

Demonstramos que a esfera municipal de governo tem sido a maior fonte de explicação para a expansão do nível de emprego público no Brasil. Observamos adicionalmente que esse caráter municipal do emprego público nacional se deveu à indicação de preceitos constitucionais que asseguraram maior protagonismo dos municípios na execução de políticas públicas. Feito esse esforço, exploramos agora a escala de tamanho de população dos municípios e sua relação com a demanda por emprego público.

### **5.1 Emprego público municipal total por grupos de município segundo o tamanho da população**

Agruparam-se os municípios segundo o tamanho de sua população em cinco conjuntos: i) maior que 1 milhão de habitantes; ii) de 500 mil a 999,9 mil habitantes; iii) de 100 mil a 499,9 mil habitantes; iv) de 50 mil a 99,9 mil habitantes; e v) até 49,9 mil habitantes. Desse modo, pode-se aproximar a avaliação do emprego público municipal

da situação presente na hierarquia da rede urbana brasileira, permitindo, assim, rastrear se existem padrões de tamanhos de municípios com maior ou menor demanda de emprego público (ou, alternativamente, de demanda por serviços públicos em geral).

É notável o fato de que sejam os pequenos municípios brasileiros os que concentram a maior parte dos empregos da administração municipal. Em 1986, 40% das ocupações vinculadas à esfera municipal se localizavam em cidades com até 50 mil habitantes, enquanto, em 2019, essa participação se alterou, com esse grupo de municípios aumentando sua parcela no total nacional para 46% (tabela 7). Observa-se que apenas dois grupos de municípios aumentaram sua participação no emprego municipal nacional no período: o grupo de municípios na base da hierarquia anteriormente relatados e o grupo com tamanho intermediário, com população “de 100 mil a 499,9 mil”, que passou de 21,1% para 24,1% entre 1986 e 2019. Nos demais grupos, houve estabilidade (“de 500 mil a 999,9 mil” e “de 50 mil até 99,9 mil”) ou até mesmo queda na participação relativa (com mais de 1 milhão de habitantes).

Fica evidente que a demanda por servidores municipais no Brasil pós-CF/1988 se dirigiu menos para as metrópoles e cidades com mais de 500 mil habitantes, cuja parcela conjunta foi reduzida de 24,7% para 17,6% do total nacional entre 1986 e 2019; por seu turno, a parcela correspondente a todos os municípios com população até 499,9 mil habitantes (cidades médias e pequenas) aumentou de 75,1% para 82,4% entre os anos investigados.

TABELA 7

**Emprego público municipal por grupo de municípios, segundo o tamanho da população, em anos escolhidos**  
(Em %)

	Mais de 1 milhão/hab.	De 500 mil até 999,9 mil/hab.	De 100 mil até 499,9 mil/hab.	De 50 mil até 99,9 mil/hab.	Até 49,9 mil/hab.
1986	18,5	6,4	21,1	13,9	40,1
1990	16,9	6,2	21,0	14,0	41,8
1992	18,5	6,1	20,3	13,9	41,2
1995	15,0	5,7	21,1	14,0	44,2
1999	13,8	5,5	21,9	12,6	46,1
2000	13,4	6,3	22,0	13,0	45,3
2005	12,3	6,0	21,5	13,0	47,2
2010	11,8	6,1	22,7	12,7	46,7
2015	11,6	5,8	24,4	13,2	45,0
2019	10,5	7,1	24,1	12,5	45,8

Fontes: Rais Estabelecimentos; Estimativas Populacionais Municipais do IBGE; e Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<https://bit.ly/3an4ZsJ>>. Acesso em: abr. 2021.

Elaboração dos autores.

Obs.: Para os anos de 1986 e 1990, foram consideradas as estimativas populacionais municipais de 1992.

Em particular, nas décadas recentes, duas áreas de serviço público se notabilizaram pela contratação de servidores municipais no país: saúde e educação básica. A seguir apresentamos como se distribuiu, em grupos de municípios segundo o tamanho da população, a demanda por força de trabalho na área da saúde, a qual contou com os governos municipais como seus agentes executores decisivos.

Com base nas informações de recursos humanos disponíveis no portal do Datasus, banco de dados do Ministério da Saúde, para anos escolhidos entre 1992 e 2019, mostramos como, nessa área sensível do serviço público, a participação dos pequenos municípios na distribuição das ocupações ligadas ao Sistema Único de Saúde (SUS) administradas pela municipalidade é relevante. Em 1992, 33,7% das ocupações no SUS mantidas por essa esfera municipal de governo estavam localizadas em municípios com até 50 mil habitantes, tendo chegado a 47,2% em 1999 (tabela 8). Em 2019, essa participação relativa decresceu para 38%, embora o número absoluto de ocupações na saúde pública municipal tenha se ampliado em todas as faixas populacionais consideradas nesta seção, apresentando no agregado um crescimento de 485% em 2019 quando comparado a 1992.

TABELA 8

**Participação relativa do emprego público municipal do SUS por grupo de municípios, segundo o tamanho da população, em anos escolhidos**  
(Em %)

	Mais de 1 milhão/hab.	De 500 mil até 999,9 mil/hab.	De 100 mil até 499,9 mil/hab.	De 50 mil até 99,9 mil/hab.	Até 49,9 mil/hab.
1992	23,5	8,4	22,8	11,6	33,7
1999	14,8	6,3	20,2	11,6	47,2
2005	17,5	6,4	20,6	12,1	43,3
2010	17,1	7,4	23,3	11,7	40,6
2015	17,6	7,7	24,3	11,7	38,7
2019	16,3	9,4	24,6	11,4	38,3

Fonte: Datasus.

Elaboração dos autores.

A evolução da cobertura de serviços públicos essenciais e universais, garantidos constitucionalmente, explica em boa medida o crescimento de pessoal vinculado às esferas do Estado, sobretudo na saúde. Em 1992, 502 municípios não contavam com nenhum agente de saúde do SUS – federal, estadual ou municipal. Esse contingente equivalia a 10% dos municípios do país naquele ano, representando uma população estimada de 3,5 milhões de brasileiros. Esse número reduziu para sete municípios, em 1999, que tinham como residentes cerca de 60 mil cidadãos. Em 2010, todos os municípios do país possuíam algum agente do SUS,



independentemente da esfera administrativa de seu vínculo. Isso denota o avanço e o acerto da política social em assegurar serviços de saúde para toda a população em todas as municipalidades do país.

Embora a distribuição municipal dos agentes de saúde seja relevante nos pequenos municípios, não são esses os que detêm maior participação relativa no total do emprego municipal no setor. São as capitais e os municípios das regiões metropolitanas que concentram a maior participação nos cuidados com a saúde, dado o poder de centralização e influência que exercem sobre a rede de cidades. Como se sabe, a *rationalidade* para a distribuição de serviços de saúde não pode ser pensada em uma relação direta entre serviços e localização municipal da demanda. Para a saúde, que exige níveis de complexidade dos serviços, a oferta é realizada em graus de complexidade segundo uma hierarquia regional/estadual de municípios, de acordo com sua importância na rede urbana correspondente. Nessa estratégia, serviços sucessivamente complexos (do maior para o menor) são oferecidos em municípios ou centros urbanos também do maior para o menor tamanho da rede urbana brasileira. No topo dos serviços de complexidade, em regra, estão as metrópoles nacionais e capitais de estado (onde se localizam os hospitais com serviços e equipamentos mais sofisticados, bem como pessoal mais bem qualificado); em seguida, as cidades de tamanho grande ou médio; e, por fim, as cidades de pequeno tamanho, onde são ofertados serviços básicos (as unidades de pronto atendimento – UPAs).

## 5.2 Emprego público municipal nas grandes regiões por grupos de município segundo o tamanho da população

A distribuição do emprego público municipal entre as macrorregiões brasileiras segue um padrão convergente, embora os pequenos municípios tenham menor participação relativa no Norte e Sudeste do que nas demais regiões. A região Nordeste é a que mais concentra ocupações municipais em cidades de até 50 mil habitantes, seguida pelas regiões Centro-Oeste e Sul. Com exceção das regiões Norte e Sudeste, todas as demais grandes regiões do país apresentam a proporção superior a 50% do emprego municipal localizada nos municípios de menor tamanho de população (tabela 9).

Em regra, se observa que, logo depois da promulgação da CF/1988 até o início dos anos 2000 (não depois), ocorreu a mudança de patamar, em quase todas as regiões, na proporção do emprego municipal nos municípios com menos de 50 mil habitantes. Desde então, esse patamar pouco mudou, ainda que, em termos absolutos, o emprego, em todos os grupos de população, tenha sido ampliado.

Nas regiões Norte e Nordeste, mais necessitadas de reforço da política social, mas também na região Sudeste, tradicionalmente mais rica e com municípios com maior capacidade econômico-fiscal, permaneceu muito evidente a trajetória do

emprego municipal em direção a município de menor tamanho de população. Ao se somar a esse grupo de menor tamanho – o grupo subsequente (de 50 mil a 99,9 mil habitantes) –, o padrão de predominância do emprego em municípios da base da rede urbana brasileira fica explícito.

TABELA 9

**Participação relativa dos municípios, por faixa de população, no total de ocupações públicas  
(Em %)**

Anos escolhidos	Mais de 1 milhão/hab.	De 500 mil até 999,9 mil/hab.	De 100 mil até 499,9 mil/hab.	De 50 mil até 99,9 mil/hab.	Até 49,9 mil/hab.
<b>Norte</b>					
1986	34,7	n.d.	25,1	16,2	24,0
1990	30,5	n.d.	23,2	17,4	28,9
1992	35,4	n.d.	16,4	18,2	30,1
1995	25,0	n.d.	19,7	16,8	38,5
1999	20,0	n.d.	21,1	15,4	43,5
2000	19,9	n.d.	20,5	18,2	41,4
2005	14,0	n.d.	20,1	19,7	46,1
2010	11,6	n.d.	23,3	20,8	44,3
2015	11,6	4,8	24,4	18,9	40,3
2019	12,2	4,5	25,4	16,0	41,9
<b>Nordeste</b>					
1986	10,7	8,4	13,8	14,8	52,2
1990	4,6	8,5	15,0	16,2	55,8
1992	9,1	8,3	12,7	15,6	54,3
1995	7,3	8,0	12,6	15,0	57,1
1999	6,9	7,5	11,8	13,6	60,3
2000	6,5	7,4	11,9	13,5	60,7
2005	5,5	6,7	12,6	13,9	61,3
2010	7,1	6,1	13,0	14,2	59,6
2015	7,6	4,2	14,3	15,0	58,9
2019	6,0	4,9	14,8	14,4	59,9
<b>Sudeste</b>					
1986	28,5	6,4	26,0	12,5	26,7
1990	27,8	6,7	24,5	12,4	28,7
1992	27,8	6,2	24,8	12,6	28,6
1995	22,2	6,1	26,9	13,1	31,6
1999	19,6	7,1	28,1	11,4	33,8
2000	18,5	9,0	27,5	12,0	33,1
2005	18,9	8,3	27,5	11,6	33,7
2010	17,3	8,4	30,3	10,2	33,8
2015	16,6	7,6	32,1	11,2	32,6
2019	16,1	9,5	30,6	10,4	33,4

(Continua)

(Continuação)

Anos escolhidos	Mais de 1 milhão/hab.	De 500 mil até 999,9 mil/hab.	De 100 mil até 499,9 mil/hab.	De 50 mil até 99,9 mil/hab.	Até 49,9 mil/hab.
<b>Sul</b>					
1986	9,5	n.d.	22,6	15,6	52,3
1990	9,8	n.d.	21,8	14,8	53,6
1992	11,0	n.d.	22,9	14,6	51,5
1995	11,2	n.d.	21,4	15,6	51,8
1999	8,8	n.d.	24,4	14,0	52,8
2000	10,6	n.d.	25,4	14,0	50,0
2005	8,4	n.d.	26,7	12,6	52,3
2010	7,9	2,7	25,7	12,4	51,3
2015	7,1	2,9	27,3	12,4	50,3
2019	6,4	4,7	26,1	13,1	49,7
<b>Centro-Oeste</b>					
1986	n.d.	24,6	12,3	12,1	51,0
1990	n.d.	18,3	17,2	11,0	53,5
1992	n.d.	20,3	11,4	12,2	56,1
1995	n.d.	13,9	16,8	8,4	60,9
1999	8,1	6,2	15,1	10,7	59,9
2000	8,1	5,9	17,6	10,6	57,7
2005	8,8	8,7	14,6	11,2	56,7
2010	10,7	8,9	16,4	9,3	54,7
2015	9,4	10,7	17,2	11,0	51,7
2019	5,4	11,9	21,0	9,8	51,9

Fontes: Rais Estabelecimentos; e Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<https://bit.ly/3an4ZsJ>>. Acesso em: abr. 2021. Elaboração dos autores.  
Obs.: n.d. – não disponível.

Adicionalmente, poder-se-ia inquirir em que magnitude o processo de criação de novos municípios, durante a década de 1990, teria influído na expansão geral do emprego nos municípios de menor tamanho de população. O emprego público teria sido aumentado por efeito da criação de municípios ou por consequência dos preceitos constitucionais da CF/1988?

Verificamos os dados da Rais para o emprego público municipal em municípios com população de até 50 mil habitantes entre 1990 e 2019 de maneira a captar os municípios surgidos nesse grupo de população – isto é, os novos municípios com até 50 mil habitantes surgidos após 1990. Encontramos o seguinte: em 1990, havia 3.177 municípios com o citado tamanho de população. Nesse ano, eles apresentam o total de 765,5 mil empregos públicos municipais; e, em 2019, havia 3.077 municípios nesse grupo, que mantinham 1.645,0 empregos públicos municipais. Sua demanda adicional por emprego público no período foi de 879,5 mil unidades, que corresponde a 285,8 empregos novos por município.

Ao identificarmos, nesse grupo de população com até 50 mil habitantes, os novos municípios, vimos que seu número totalizava 1.879 entre 1991-2019. O nível de emprego público municipal associado a esse grupo foi de 778,4 mil unidades, o que resultou, em média, 414,2 empregos públicos por município novo criado.

Para responder à pergunta feita imediatamente antes – se é verdade que os preceitos constitucionais resultaram em fortalecimento institucional da base territorial brasileira pelo reforço da descentralização federativa em municípios criados durante a década de 1990 –, pode-se afirmar que a demanda por empregos públicos nos novos municípios foi, em média, duas vezes maior que a mesma verificada em municípios já existentes. Contudo, a ampliação do alcance das políticas públicas universais se dirigiu, ainda que com intensidades diferentes, para todos os municípios na frágil base da rede urbana brasileira.

## 6 CONCLUSÕES

Apresentamos evidências ao debate sobre o emprego público no Brasil que apontam, de um lado, que o nível atual da força de trabalho envolvida nas atividades governamentais tem estado aquém dos patamares observados para o conjunto dos países da OCDE. O país não tem, portanto, um governo “inchado” do ponto de vista quantitativo de seus servidores. Essa observação inicial tem o intuito de contextualizar o esforço nacional de recomposição do serviço público levada a efeito no período sob investigação como experiência que nem de longe se aproximou dos padrões encontrados em países desenvolvidos e de alta renda.

Do outro lado, na dimensão regional do desenvolvimento brasileiro, a curva crescente de contratação de servidores públicos corresponde principalmente – embora não exclusivamente – a demandas da esfera municipal de governo. Esta última respondia por cerca de um terço do emprego público total nacional, em 1986, e passou a ser dois terços ao final, em 2019. Regiões tradicionalmente objeto de políticas sociais e regionais explícitas, como Norte e Nordeste, sob prescrição constitucional para expandir a oferta de serviços públicos essenciais, apresentaram variação na contratação de servidores públicos superior à média nacional. O esforço de ampliação de bens e serviços públicos à população, por meio da contratação de força de trabalho em cada região, ocorreu em contexto de expansão mais que proporcional do emprego no setor privado, fato que enfraquece a tese de que o setor público inibe ou até mesmo prejudica o crescimento do setor privado.

No aprofundamento da observação territorial do emprego público, desagregamos os municípios por tamanho de população. Procedimento revelador de que, em todas as grandes regiões (e mais acentuadamente no Nordeste), a expansão do emprego municipal esteve fundamentalmente associada a municípios com tamanho de população de até 50 mil habitantes, inclusive os criados durante a década de

1990. Ou seja, as razões fundamentais para que o emprego público, nas últimas três décadas e meia, apresentasse uma evolução positiva estiveram muito atreladas a objetivos políticos estratégicos definidos pela CF/1988 no sentido de promover a interiorização das oportunidades de desenvolvimento na base da estrutura territorial brasileira.

Essa experiência singular de perseguir o desenvolvimento regional por meio da universalização de políticas sociais, sem dúvida, merece atenção mais acurada nos estudos de avaliação de políticas públicas no Brasil. Seus êxitos, em várias frentes, foram incontestes e não teriam sido realizados sem que a cooperação federativa, o fortalecimento institucional dos municípios e a ampliação do emprego associado a políticas sociais tivessem merecido centralidade no pacto político da CF/1988.

Este estudo, por certo, não esgota todos os possíveis papéis e/ou consequências regionais do emprego público. Esperamos ter contribuído para o esclarecimento de alguns aspectos considerados relevantes na expansão recente da força de trabalho pública. Em particular, nosso esforço se dirigiu para explicitar dinâmicas do emprego público sob diversas escalas territoriais (regional, estadual e municipal), oferecendo, desse modo, novas perspectivas sobre a avaliação do emprego público no país, em regra, muito centradas na dimensão nacional.

Sem dúvida, investigações adicionais ainda podem contemplar outros aspectos do tema, como: i) custos associados à contratação da força de trabalho pública; ou ii) a capacidade de dinamização das economias regionais e locais por força da demanda criada pela massa salarial gerada pelo emprego público; e/ou iii) se a força de trabalho tem mesmo se destinado a fortalecer diretamente a execução de políticas públicas essenciais ou está sendo direcionada a funções outras.

## REFERÊNCIAS

AFFONSO, S. **O planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988**: instituições, políticas e atores. São Paulo: Annablume Editora, 2017.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização**. São Paulo: FGV Editora, 2012.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Trajatória das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos. São Paulo: Unesp Editora, 2015.

BERCOVICI, G. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. Rio de Janeiro: Max Limonad Editora, 2003.

GALVÃO, A. C. Por que apoiar políticas de desenvolvimento regional? Ideias sobre alguns dos dilemas atuais do desenvolvimento. *In*: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (Org.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

JACCOUD, L. **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. (Org.). Brasília: Ipea, 2005.

\_\_\_\_\_. **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. (Org.). Brasília: Ipea, 2021.

LE MOS, J. de J. S. **Mapa da exclusão social no Brasil**: radiografia de um país assimetricamente pobre. Fortaleza: BNB, 2008.

LINDERT, P. **El ascenso del sector público**: el crecimiento económico y el gasto social del siglo XVIII al presente. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2011.

MACEDO, F.; PORTO, L. **Evolução regional do mercado de trabalho no Brasil (2000-2018)**: apontamentos para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2652).

MATTOS, F. A. M. **Emprego público no Brasil**: aspectos históricos, inserção no mercado de trabalho nacional e evolução recente. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1582).

\_\_\_\_\_. Trajetória do emprego público no Brasil desde o início do século XX. **Ensaio FEE**, v. 36, n. 1, 2015.

MONTEIRO NETO, A. Política de desenvolvimento regional: questão periférica no pacto federativo brasileiro. *In*: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (Org.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

MONTEIRO NETO, A. *et al.* Desenvolvimento territorial no Brasil: reflexões sobre políticas e instrumentos no período recente e propostas de aperfeiçoamento. *In*: MONTEIRO NETO, A.; CASTRO C. N. de; BRANDÃO, C. A. (Org.). **Desenvolvimento regional no Brasil**: políticas, estratégias e perspectivas. Brasília: Ipea, 2017.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Government at a Glance 2011**. Paris: OECD Publishing, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3aocXSm>>.

\_\_\_\_\_. **Government at a Glance 2015**. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3yptw8O>>.

PALOTTI, P.; FREIRE, A. Perfil, composição e remuneração dos servidores públicos federais: trajetória recente e tendências observadas. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8., 2015, Brasília, Distrito Federal. **Anais...** Brasília: Consad, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3yDbmk3>>.

STEINBERGER, M. Território e federação na retomada da produção de políticas públicas espaciais pós-2003. *In*: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (Org.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

#### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

MONTEIRO NETO, A. **Governos estaduais no federalismo brasileiro**: capacidades e limitações governativas em debate. (Org.). Brasília: Ipea, 2014.





## O CRESCIMENTO DO FUNCIONALISMO LEGISLATIVO: PROFISSIONALIZAÇÃO OU PATRONAGEM?<sup>1</sup>

Acir Almeida<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Segundo os dados compilados no Atlas do Estado Brasileiro,<sup>3</sup> o funcionalismo dos Legislativos dos três níveis de governo cresceu 436% entre 1986 e 2017, quase quatro vezes mais que o dos Executivos do país (Lopez e Guedes, 2020). Os mesmos dados também indicam que a qualificação daqueles servidores, medida em termos da porcentagem com ensino superior completo, aumentou de 30% para 36%, o que parece pouco, sobretudo considerando o crescimento na esfera do Executivo, de 18% para 46%.

Esse padrão, de forte expansão quantitativa, mas de pouca melhora qualitativa – no caso, de nível educacional –, suscita a questão sobre o que reflete o crescimento do funcionalismo dos Legislativos. Trata-se de um processo de profissionalização da instituição, mediante investimento em recursos humanos? Ou, ao contrário, de intensificação de práticas tradicionais de patronagem, para recompensar apoio político-eleitoral (clientelismo) ou obter benefícios pessoais (patrimonialismo)?

Este capítulo analisa o crescimento do funcionalismo legislativo durante a Nova República, com o objetivo de verificar em que medida ele apresenta padrões consistentes com profissionalização ou, alternativamente, patronagem. Para tanto, produzem-se evidências descritivas e econométricas originais, com base nos dados anuais do Atlas do Estado Brasileiro sobre os Legislativos da União, Unidades da Federação (UFs) e capitais municipais, no período 1985-2019.

Constata-se que o crescimento do funcionalismo legislativo foi acompanhado de aumentos substanciais de sua qualificação e salário real, em consonância com o esperado a partir da literatura sobre burocracias profissionais. Além disso, aumentos do funcionalismo sucederam, em vez de antecederem, aumentos do gasto público,

---

1. O autor agradece a Debora Gershon, Felix G. Lopez e a um parecerista anônimo, por suas valiosas sugestões. Eventuais erros e omissões são de responsabilidade exclusiva do autor.

2. 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-mail*: <acir.almeida@ipea.gov.br>.

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

como esperado em caso de profissionalização, e contrário ao cenário de patronagem. Assim, conclui-se que, pelo menos nos casos analisados, o crescimento do funcionalismo apresenta características consistentes com processos de profissionalização legislativa e incongruentes com a prevalência de um sistema de patronagem.

Organiza-se o restante deste capítulo em mais quatro seções. Na seção 2, revisam-se brevemente os estudos sobre funcionalismo e profissionalização no âmbito do Legislativo, assim como as teorias e os achados sobre as causas desse processo, destacando-se, ao fim, as implicações que norteiam as análises seguintes. Na seção 3, expõem-se os dados e métodos, chamando-se atenção para um problema crônico de subnotificação dos registros sobre o funcionalismo legislativo. Na seção 4, apresentam-se os resultados da análise e, à sua luz, justifica-se a caracterização do crescimento do funcionalismo como reflexo de um processo de profissionalização legislativa. Por fim, na seção 5, conclui-se com um breve resumo e uma discussão a respeito dos principais achados.

## 2 ASSESSORIA E PROFISSIONALIZAÇÃO LEGISLATIVA

Pode-se dividir o funcionalismo legislativo em dois grandes grupos: apoio administrativo e assessoria. O primeiro executa tarefas relativas à gestão da instituição, enquanto o segundo exerce funções diretamente ligadas ao mandato parlamentar, como coleta de informação para subsidiar decisões e comunicação com eleitores e apoiadores. Como se demonstra a seguir, o desenvolvimento do Legislativo moderno está diretamente ligado à expansão da assessoria.

O tema da assessoria legislativa estabeleceu-se como agenda de pesquisa empírica a partir da década de 1970, nos Estados Unidos, motivado pelo forte crescimento do número de assessores (*staff*) do seu Congresso Nacional e assembleias estaduais, nas décadas de 1960 a 1980, por sua vez um elemento-chave da profissionalização desses órgãos (Fox e Hammond, 1975; Hammond, 1996; Rosenthal, 1996). No contexto europeu, o tema ainda é pouco investigado, com os estudos se limitando a descrever e discutir a função da assessoria em Legislativos específicos e, mais recentemente, no Parlamento Europeu (Griglio e Lupo, 2021, p. 2). No Brasil, e na América Latina em geral, inexistente uma agenda de pesquisas sobre o assunto e os estudos são ainda mais escassos (Carlomagno, 2019). Em razão dessas limitações, e considerando as semelhanças com o sistema político estadunidense (separação de poderes, federalismo etc.), a discussão a seguir foca os estudos sobre a experiência dos Estados Unidos.

Nesse país, a ampliação da assessoria foi parte de uma estratégia de fortalecimento da capacidade dos Legislativos. O objetivo era fazer face aos desafios do pós-Segunda Guerra Mundial, especialmente a expansão de políticas de bem-estar social e, por conseguinte, do tamanho do governo. No nível estadual, o plano também

incluiu aumento da remuneração dos parlamentares e da frequência com que se reuniam em sessão (Rosenthal, 1996; Squire, 2012). As premissas eram simples: i) remuneração mais elevada atrai candidatos mais qualificados, viabiliza a dedicação exclusiva ao cargo e incentiva a permanência, requisitos para tornar a representação parlamentar mais qualificada e experiente; ii) sessões mais frequentes permitem aumentar a quantidade e aprofundar o conteúdo das deliberações, aprimorando, assim, a produção legislativa; e iii) um quadro de pessoal amplo e qualificado aumenta as possibilidades de atuação parlamentar, tornando o mandato mais efetivo.

Os benefícios de investir em pessoal, para os processos e resultados legislativos, estão bem documentados na literatura. Uma assessoria ampla e qualificada é vital para que parlamentares consigam cumprir as obrigações do mandato em um ambiente de alta complexidade social e econômica (Salisbury e Shepsle, 1981). Assessores são peças-chave, por exemplo, no mapeamento, na avaliação e no acompanhamento de políticas, na formulação de proposições de lei e na identificação de demandas de eleitores (Hall, 1998; Hertel-Fernandez, Mildemberger e Stokes, 2019; Montgomery e Nyhan, 2017).

No que diz respeito a resultados, estudos mostram que o tamanho da assessoria legislativa está associado à produção de políticas mais congruentes com as preferências dos eleitores (Fortunato e Turner, 2018), inclusive em áreas mais complexas (Ka e Teske, 2002), e à fiscalização mais efetiva tanto de agências governamentais como da implementação de políticas (Boehmke e Shipan, 2015; Fortunato e Parinandi, 2021; Williamson, Morris e Fisk, 2021). Rosenthal (1996), para quem a ampliação da assessoria foi o maior propulsor da capacidade dos Legislativos estaduais norte-americanos, aponta as seguintes razões:

lideranças obtiveram maior apoio. Comissões permanentes receberam a assistência necessária para se aprofundarem nas suas áreas de política pública. Assessores da área fiscal ajudaram as comissões de orçamento e de finanças a exercerem papel mais amplo no processo orçamentário. Funcionários dos partidos parlamentares reforçaram essas organizações nas esferas legislativa e eleitoral. Assessores da área de auditoria capacitaram o parlamento a investigar a eficiência de órgãos do Executivo e avaliar a efetividade de programas governamentais. Por fim, parlamentares individuais beneficiaram-se sobretudo da assessoria como um todo, mas, nos maiores estados, dos seus próprios auxiliares legislativos e locais (Rosenthal, 1996, p. 172, tradução nossa).

A parte final dessa citação aponta para um aspecto potencialmente importante, mas que costuma receber pouca atenção, qual seja, a forma de organização da assessoria, se mais ou menos centralizada. O controle desse recurso pode ser concentrado na liderança do Legislativo, dividido entre as comissões permanentes ou, no limite, disperso entre os parlamentares individuais. Há razões para suspeitar que a organização da assessoria está associada à natureza da produção legislativa (Grossback e Peterson, 2004). A centralização facilita a produção de políticas

universalistas, em razão de o custo mais elevado destas, em termos de insumos informacionais e necessidade de coordenação, ser dividido entre número maior de parlamentares. Por sua vez, a dispersão da assessoria entre os parlamentares viabiliza o atendimento das demandas particularistas de grupos específicos de eleitores ou apoiadores.

Em suma, a evidência acumulada a partir da experiência dos Estados Unidos permite concluir que a assessoria é um aspecto-chave da profissionalização do Legislativo e um recurso importante da sua capacidade institucional, contribuindo para que esse poder se torne mais responsivo e produtivo. Contudo, é provável que a natureza dos resultados legislativos – ou seja, o que a instituição faz com sua capacidade – tenha relação com a forma como se organiza a assessoria, se mais ou menos centralizada, isto é, se prioriza, respectivamente, os interesses coletivos ou individuais dos parlamentares.

### 2.1 Condicionantes da profissionalização

As principais explicações da profissionalização do Legislativo (da qual o tamanho da assessoria é componente-chave) destacam os efeitos de fatores ambientais e características do próprio processo. Segundo Mooney (1995) e King (2000), profissionalização pode ser entendida como resultado de uma política pública adotada pelos parlamentares em resposta a mudanças na estrutura socioeconômica ou institucional. Com relação à primeira, destaca-se a complexificação decorrente, por exemplo, de processos de urbanização e industrialização, que intensificam a demanda por políticas públicas e, logo, por produção legislativa.

No que diz respeito a mudanças institucionais, enfatizam-se aspectos associados aos incentivos de carreira dos parlamentares e à divisão de poderes entre Legislativo e Executivo. Quanto maior a importância do mandato parlamentar na carreira política, maior o interesse em investir na profissionalização do Legislativo. E quanto maior a influência relativa do Executivo na produção de políticas públicas, maior o interesse dos parlamentares em investir na capacidade da própria instituição, para reduzir aquela assimetria.

Os autores também propõem que o investimento em profissionalização e capacidade legislativa é limitado por restrições orçamentárias e financeiras do setor público que, por sua vez, dependem, em última instância, do nível de renda da sociedade.

Grossback e Peterson (2004) oferecem uma releitura dessas proposições por um prisma mais institucionalista, com foco nos incentivos dos parlamentares em reduzir incerteza e custos de transação. Por essa ótica, a profissionalização do Legislativo é uma mudança institucional que visa aumentar a capacidade própria de produção e aquisição de informação sobre os resultados esperados de políticas públicas. O interesse em ampliar essa capacidade tem duas origens principais.

A primeira é um crescimento da demanda externa por decisões legislativas a respeito de questões complexas, ou seja, sobre as quais é elevada a incerteza parlamentar. A segunda origem é um aumento do custo de obter informação de fontes externas, sobretudo do Executivo, em função, por exemplo, de divergências de interesses ou disputas por protagonismo legislativo.

Com relação ao processo de profissionalização, Mooney (1995) e King (2000) destacam duas características: difusão e inércia. A primeira consiste em o nível de profissionalismo de um Legislativo ser condicionado pelo de outros. Dois mecanismos de difusão são potencialmente relevantes: aprendizado e imitação (Simmons, Dobbin e Garrett, 2008). No primeiro, atores extraem lições da experiência de outros atores e as utilizam para atualizarem suas crenças a respeito da eficácia de cursos de ação alternativos. No segundo, eles apenas reproduzem as ações, mesmo sem evidência sobre sua eficácia. Em qualquer caso, pode-se conceber profissionalização legislativa como uma inovação cuja adoção por instituições é condicionada pelo emprego prévio em outras.

Inércia, por sua vez, consiste em o nível inicial de profissionalismo do Legislativo condicionar seus níveis subsequentes. Nesse contexto, inércia provavelmente é uma manifestação de dependência de trajetória (*path-dependency*), que ocorre quando um ou mais eventos geram uma solução que, uma vez predominante, reduz as alternativas de trajetórias futuras. Assim, pode-se entender a suposta dinâmica inercial da profissionalização legislativa como uma sequência de investimentos em capital humano e habilidades que “gradualmente alteram o conjunto de instituições tecnologicamente viáveis e, assim, afetam o desenvolvimento institucional futuro” (Kingston e Caballero, 2009, p. 173).

Em linha com a proposição geral de que profissionalização legislativa é uma resposta dos parlamentares a mudanças ambientais, Malhotra (2006) acrescenta o crescimento acelerado do tamanho do governo como uma das causas daquele processo. Partindo da premissa de que uma das principais atividades parlamentares é a busca de soluções para problemas de eleitores e apoiadores junto à burocracia do Executivo, o autor argumenta que, à medida que o volume de serviços e políticas governamentais cresce, aumenta a demanda por aquela atividade e, por conseguinte, o incentivo dos parlamentares em expandir a capacidade de exercê-la, ampliando a assessoria legislativa. Note, contudo, que a premissa comportamental do autor não é necessária para a validade da relação; legisladores que priorizam interesses difusos também têm incentivo para ampliar a capacidade em resposta ao crescimento do tamanho do governo, pois assim conseguem ser mais efetivos, por exemplo, na elaboração e fiscalização do orçamento (Pettersson-Lidbom, 2012).

Em qualquer caso, a proposição inverte a direção da causalidade. É mais comum a suposição de que a ampliação do tamanho ou da capacidade do Legislativo é causa, não efeito, do aumento dos gastos públicos, sendo a razão principal as

motivações particularistas dos parlamentares (Gilligan e Matsusaka, 2001; Owings e Borck, 2000). Todavia, utilizando métodos mais adequados para identificar a direção da causalidade, Malhotra (2008) encontra evidência de que aumentos do gasto público acarretaram aumentos do profissionalismo legislativo, não o contrário.

O principal suporte empírico a essas proposições provém da experiência dos estados norte-americanos, em períodos variados, desde a década de 1970 até a de 1990, porém curtos, o que prejudica a robustez dos resultados. Não obstante, existem achados consistentes de que profissionalismo legislativo é crescente: i) na complexidade social, medida como o tamanho ou diversidade da população; ii) no tamanho do governo, medido como o volume do gasto público *per capita*; iii) no nível inicial de profissionalismo (inércia); e iv) no nível médio de profissionalismo dos demais Legislativos da mesma região (difusão). Além disso, há alguma evidência de que profissionalismo aumenta com o poder do Executivo e com a oportunidade dos parlamentares de avançarem na carreira.

Curiosamente, há apenas evidência fraca de relação entre profissionalismo e renda *per capita*, embora esta variável seja positivamente correlacionada com diversidade social<sup>4</sup> e uma *proxy* reconhecida de capacidade estatal (Bäck e Hadenius, 2008, p. 11; Hendrix, 2010, p. 277).

## 2.2 O caso brasileiro

A escassa evidência disponível sobre os Legislativos brasileiros indica que, em meados da década de 1980, quando teve início o atual regime democrático, a existência de uma estrutura formal de assessoramento era um evento raro em nível subnacional, mesmo entre os maiores Legislativos do país. Sobre os que dispunham de tal estrutura, esta era provavelmente muito restrita, de uso coletivo e centralizada na liderança da casa, considerando o modelo da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Até meados dos anos 1960, com a exceção do Senado, assessoramento formal não era uma realidade efetiva nem motivo de preocupação dos parlamentares, que aparentemente se consideravam autossuficientes (Brasileiro, 1968; Lucci, 1972). Durante o regime militar (1964-1985), mais precisamente na década de 1970, o funcionalismo e a estrutura de assessoramento das duas casas do Congresso Nacional expandiram-se substancialmente, mediante contratação de servidores por concurso público, incluindo especialistas altamente qualificados (Baaklini, 1993). Essa mudança fez parte de uma série de reformas promovidas pelo regime, visando construir uma burocracia de Estado técnica e apolítica, cujo papel, no

---

4. Com base em dados dos estados norte-americanos, relativos ao ano de 1980, verificou-se que a renda familiar mediana e o índice de diversidade social de Sullivan (1973) têm correlação positiva de 0,50, significativa ao nível de 1%. As respectivas fontes dos dados são USCB (1982, p. 437) e Morgan e Wilson (1990, p. 74).

âmbito do Legislativo, seria tornar mais eficiente o processo de aprovação das políticas governamentais (Baaklini, 1993, p. 118). Com o mesmo intuito, tanto no Senado como na Câmara dos Deputados, centralizou-se o controle da assessoria na Mesa Diretora.

O retorno à democracia, além de restabelecer as prerrogativas formais e a autonomia dos Legislativos, trouxe consigo uma nova e intensa demanda por atividade parlamentar, tanto na produção como na fiscalização de políticas, por pelo menos dois motivos. Primeiro, porque a estrutura socioeconômica havia passado por grande transformação, tornando-se mais plural e complexa: entre 1960 e 1990, a população do país duplicou e se tornou muito mais urbana, rica (em média) e desigual. Segundo, porque a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) ampliou consideravelmente o papel do Estado na promoção do desenvolvimento social, inclusive nos estados e municípios.

Tendo em mente o perfil altamente heterogêneo e competitivo da representação política no Brasil, a demanda mais intensa e plural por atividade parlamentar requeria uma estrutura de assessoramento mais ampla, descentralizada e flexível, capaz de servir aos legisladores individualmente. Como ponderou um destacado assessor do Senado:

existe uma tensão entre o órgão de assessoramento centralizado e o que podemos chamar de necessidades latentes de assessoramento pessoal e político. (...) Muitas vezes os assessores conhecem as soluções técnicas para as questões, mas não têm a visão política daquilo que o parlamentar considera como a decisão que deve ser formulada, organizada, e para a qual eles devem conceder as informações necessárias (Rego, 1995, p. 17).

Se, em vez da demanda por atividade parlamentar, considerar-se a persistência de práticas tradicionais de patronagem, a suposição de que os legisladores tinham interesse em ampliar e descentralizar a assessoria justifica-se pelo fato de que, no novo contexto, era muito menor a quantidade de cargos do Executivo disponíveis para uso político – o que, por sua vez, era uma decorrência das reformas administrativas dos governos militares e da universalização do concurso público pela CF/1988 (Abrucio e Loureiro, 2018).

Em suma, considerando o contexto de meados da década de 1980, de recuperação das atribuições e autonomia do Legislativo, qualquer que fosse a motivação dos parlamentares, se atender a uma demanda mais intensa e plural por políticas públicas ou extrair benefícios de patronagem, é razoável supor que eles tinham forte interesse em ampliar o funcionalismo legislativo, estendendo-o aos seus gabinetes. De fato, como mostram Lopez e Guedes (2020, p. 19), a quantidade de servidores do Legislativo cresceu continuamente entre 1986 e 2017, nos três

níveis de governo, acumulando, no agregado, variação de 436%, bem maior que a observada nos Executivos do país (115%).

Menos claro, contudo, é se o crescimento do funcionalismo reflete investimentos em profissionalização legislativa, particularmente em assessoria, ou intensificação de patronagem. O conhecimento acumulado sobre o pós-1988 não é suficiente para decidir entre as duas hipóteses, pois, em geral, os estudos legislativos ignoram a dimensão do assessoramento, concentrando-se nas prerrogativas formais da instituição e na organização do processo decisório (Carlomagno, 2019; Limongi, 2010). A pouca evidência disponível contém elementos consistentes com ambas as hipóteses.

No que diz respeito à profissionalização, há evidência de investimento crescente em assessoria institucional, no Congresso e nas assembleias estaduais. A Câmara dos Deputados expandiu substancialmente sua consultoria legislativa, aumentando a quantidade de especialistas concursados e ampliando suas áreas de atuação (Horta, 2011; Souza, 2011). A demanda por serviços desse órgão é consistente com a premissa de que parlamentares o utilizam para obter informação técnica sobre políticas públicas (Santos e Canello, 2016). Até o final da década de 2000, as assembleias de catorze estados mais a câmara do Distrito Federal tinham instituído consultorias próprias (Rodrigues, 2011, p. 98). Não há informação sobre a incidência dessa estrutura nos Legislativos municipais, mas ela parece ser relativamente menor inclusive no conjunto das cidades com mais de 500 mil habitantes (Fantucci, 2013).

Embora menos técnica e mais política que as assessorias institucionais, a assessoria individual dos parlamentares também apresenta traços de profissionalismo, pelo menos no âmbito do Congresso Nacional (Praça, 2014). Carlomagno (2015) analisa o perfil dos assessores de comunicação em mídias sociais de uma amostra dos deputados federais e constata que, em cerca de metade dos casos, a comunicação com eleitores foi delegada a pessoas com experiência prévia no gerenciamento daquelas mídias.

De forma mais ampla, Silva (2014) analisou as câmaras de vereadores com base nos dados do Censo do Legislativo, relativos ao ano 2005, e concluiu que, com raras exceções, elas não eram profissionalizadas. Utilizando um índice que considera o tamanho do funcionalismo, a remuneração parlamentar e a frequência de sessões, o autor constatou que o grau médio de profissionalismo no conjunto das câmaras municipais era de apenas 0,14, na escala unitária (Silva, 2014, p. 107). Por seu turno, de maneira consistente com achados sobre condicionantes e consequências da profissionalização, o autor encontrou correlação positiva entre, de um lado, o profissionalismo e, de outro, o tamanho da população do município e a quantidade de leis que os vereadores propõem.



Um indício de que o crescimento do funcionalismo legislativo pode não refletir investimento em assessoria, e sim intensificação de patronagem, é o fato de a qualificação educacional daquele conjunto de servidores, medida em termos da porcentagem com ensino superior completo, ter aumentado apenas de 30% para 36%, entre 1986 e 2017, o que parece ser pouco quando comparado à mudança observada nos Executivos do país, de 18% para 46% (Lopez e Guedes, 2020, p. 27).

Práticas de patronagem ainda são frequentes no Brasil, sobretudo nos níveis subnacionais (Colonnelli, Prem e Teso, 2020; Lopez, 2004; Ottmann, 2006; Tabatcheik, 2015), e suas consequências são sempre motivo de preocupação. O efeito mais geral e notável da patronagem é o aumento excessivo do gasto público. De fato, tal como o funcionalismo legislativo, o gasto cresceu quase continuamente no atual período democrático (Pires e Borges, 2019), o que pode ser apontado como indício de prevalência de um sistema de patronagem, embora a conexão que tem sido proposta entre aquela tendência e a política legislativa seja o número crescente de partidos parlamentares (Batista e Simpson, 2010; Maciel e Arvate, 2010).

Dadas as limitações da evidência disponível, no restante deste capítulo analisa-se o crescimento do funcionalismo legislativo, com o objetivo de avaliar em que medida ele apresenta padrões consistentes com processo de profissionalização ou, ao contrário, de intensificação de patronagem. A seguir, formulam-se hipóteses descritivas sobre o fenômeno nesses dois cenários alternativos.

### 2.3 Hipóteses

Com base na concepção weberiana de burocracia, que se contrapõe a sistemas de patronagem política, pode-se destacar duas características de um funcionalismo profissionalizado: qualificação educacional elevada e salários competitivos, isto é, equivalentes aos de atividades análogas na iniciativa privada (Evans e Rauch 1999, p. 751; Rauch e Evans, 2000, p. 52). É comum, no caso brasileiro, também considerar a prevalência de servidores estáveis (isto é, contratados pelo regime estatutário) como um indicador de profissionalização. Todavia, além de ser conceitualmente questionável (Abrucio e Loureiro, 2018, p. 27), esse critério parece ser característico de um modelo específico de burocracia, mais fechado (Dahlström, Lapuente e Teorell, 2011, p. 16-18), e que, por isso, não é adequado para avaliar a assessoria legislativa, haja vista a natureza individualizada e temporária do mandato parlamentar. Assim, considerando o perfil esperado da assessoria, pode-se formular as hipóteses a seguir.

- 1) H1a (profissionalização): o crescimento do funcionalismo legislativo foi acompanhado de aumento da qualificação educacional e do salário real.
- 2) H1b (patronagem): o crescimento do funcionalismo legislativo não foi acompanhado de aumento da qualificação educacional nem do salário real.

Com relação aos condicionantes da profissionalização legislativa e da patronagem, a renda *per capita* se destaca por ser comum a ambos, mas com efeitos esperados opostos. Tal como mencionado ao fim da subseção 2.1, pode-se considerar o nível de renda *proxy* da complexidade social e da capacidade do estado, fatores cujo efeito esperado sobre profissionalização é positivo (King, 2000; Mooney, 1995). Por sua vez, o efeito esperado do nível de renda sobre patronagem é negativo porque, considerando essa prática um mecanismo de distribuição de benefícios na forma de empregos públicos, seu retorno político-eleitoral tende a ser mais elevado em localidades mais pobres (Brassiolo, Estrada e Fajardo, 2020; Calvo e Murillo, 2004; Remmer, 2007). Logo, com base nos efeitos esperados da renda *per capita*, depreendem-se os pontos a seguir.

- 1) H2a (profissionalização): o tamanho do funcionalismo legislativo aumentou com a renda *per capita*.
- 2) H2b (patronagem): o tamanho do funcionalismo legislativo diminuiu com a renda *per capita*.

Outra maneira de distinguir entre profissionalização e patronagem é com base na relação esperada com o volume do gasto público. Como se discutiu na subseção 2.1, em Legislativos profissionalizados ou em profissionalização, espera-se que o funcionalismo cresça em resposta a aumentos do gasto e do tamanho do governo (Malhotra, 2006). Em contrapartida, em sistemas de patronagem clientelistas a causalidade é na direção oposta: crescimentos do funcionalismo são causa, em vez de efeito, de aumentos do gasto. A lógica, nesse caso, é que a ampliação do funcionalismo e, de forma geral, da capacidade legislativa, converte-se em maior produção de políticas particularistas que, por sua vez, pressionam o gasto público (Gilligan e Matsusaka, 2001). Assim, com base na relação (positiva) esperada com o gasto, e considerando que este também cresceu no Brasil pós-1985, derivam-se as hipóteses a seguir.

- 1) H3a (profissionalização): o crescimento do funcionalismo legislativo sucedeu ao aumento do gasto público.
- 2) H3b (patronagem): o crescimento do funcionalismo legislativo antecedeu o aumento do gasto público.

A seguir, apresentam-se os dados e métodos empregados na produção de evidência sobre a evolução do funcionalismo legislativo, de maneira a avaliar qual das hipóteses descritivas – profissionalização ou patronagem – melhor se ajusta à experiência dos Legislativos brasileiros no pós-1985.

### 3 DADOS E MÉTODOS

A população objeto desta análise são os 5.597 Legislativos do país,<sup>5</sup> no período 1985-2019. Alguns Legislativos estaduais são posteriores a 1985, mesmo caso de muitos municipais, para os quais não há uma compilação das informações sobre o ano de instalação. Nestes casos, identificar o ano da primeira eleição não é possível porque os dados eleitorais municipais são incompletos. Alternativamente, identificou-se o primeiro ano para o qual há dados sobre a população (1980 e desde 1991) ou as finanças públicas (desde 1985) do município; e, a partir dele, considerou-se como data de instalação da câmara o ano seguinte às primeiras eleições municipais gerais ou o primeiro para o qual há dados declarados sobre o funcionalismo legislativo – sendo escolhido o mais antigo entre os dois. Por esse critério, a série anual inicia-se em 1985 para 74% dos Legislativos do país, e, em 1990, para 95%. Ao todo, o painel legislativo-ano consiste em 187.112 casos.

Os dados sobre funcionalismo legislativo são do Atlas do Estado Brasileiro, que reúne informações sobre cada vínculo direto de trabalho formal no setor público, desde 1985. A principal fonte primária é a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), um registro administrativo censitário do mercado de trabalho formal, mantido pelo Ministério do Trabalho e alimentado obrigatoriamente pelos próprios empregadores. Extraíram-se do Atlas do Estado Brasileiro todos os vínculos declarados pelos Legislativos dos três níveis de governo, até 2019, excluindo seus órgãos auxiliares, os tribunais de conta, em razão de desfrutarem de autonomia institucional e administrativa.

A quantidade de vínculos declarados em cada ano é a soma de todos os empregados admitidos de janeiro a dezembro, independentemente da data de desligamento, mais os herdados do ano anterior. Todavia, essa não é uma boa medida do tamanho anual do funcionalismo, pois parte significativa dos vínculos consiste em assessores parlamentares temporários, cuja rotatividade tende a ser elevada, fazendo com que o total anual seja inflado por múltiplas contratações para o mesmo cargo. Além disso, a discrepância pode variar ao longo do tempo ou entre Legislativos, por exemplo, em função da taxa de reeleição parlamentar.

Por isso, computou-se a média das quantidades mensais de vínculos empregados e com remuneração positiva, com base nas seguintes variáveis da Rais: mês de admissão, mês de desligamento e remuneração recebida no mês. Considerou-se não empregado no mês  $m$  todo vínculo: admitido após  $m$ , desligado antes de  $m$ , ou com remuneração nula em  $m$ . Quando essas informações não estavam disponíveis, computou-se o número de vínculos empregados em dezembro – com base ou na

---

5. As duas casas do Congresso Nacional, as 26 assembleias estaduais, a câmara do Distrito Federal e as 5.568 câmaras municipais.

informação de que recebeu remuneração nesse mês ou, na falta deste dado, no indicador de que estava empregado em dezembro.<sup>6</sup>

Análises estatísticas (não reportadas) revelaram que, independentemente do nível de governo, a média mensal de vínculos empregados é substancialmente menor que o total de vínculos declarados no ano, com a diferença se ampliando ao longo do tempo. Por exemplo, a média diminuiu de 90% para 75% do total, entre 1990 e 2019. A análise da média mensal em relação à quantidade em dezembro revelou que, somente após 2008, a diferença entre elas passou a ser maior que 5 pontos percentuais (p.p.), alcançando, no máximo, 11 p.p. positivos, em 2019. Logo, pode-se concluir que a média mensal é uma medida mais adequada que a quantidade anual de vínculos declarados e que o uso eventual da quantidade de vínculos em dezembro, sobretudo nos anos iniciais da série, não gera qualquer viés relevante.

Além do tamanho do funcionalismo, incluem-se três variáveis relativas ao seu perfil e três correlatos apontados pela literatura. O primeiro conjunto, computado com base em informações do Atlas do Estado Brasileiro, é composto pelas porcentagens de vínculos em regime estatutário (estatutários) e de vínculos com nível superior completo (graduados), e pelo valor médio da remuneração mensal, a preços de 2019. As duas últimas variáveis referem-se ao primeiro conjunto de hipóteses (H1a e H1b). Embora não se tenha formulado hipótese sobre a porcentagem de estatutários, esta variável é relevante porque pode ser considerada *proxy* do grau de centralização da assessoria legislativa.

O conjunto dos correlatos é composto por população (número de habitantes), renda *per capita* (com base no produto interno bruto – PIB, a preços de 2019) e gasto público *per capita* (excluindo-se juros e encargos da dívida, também a preços de 2019).<sup>7</sup> Renda e gasto referem-se ao segundo e terceiro conjunto de hipóteses, respectivamente. População é uma variável explicativa recorrente nos modelos de profissionalização legislativa, mas tem apenas função de controle em modelos de patronagem (Brassiolo, Estrada e Fajardo, 2020; Calvo e Murillo, 2004).

Por falta de dados sistematizados, omitem-se medidas do poder do Executivo e dos incentivos para investir na carreira parlamentar, fatores com efeito esperado positivo sobre profissionalização legislativa. Essas omissões implicam risco de viés

---

6. As variáveis cobrem períodos distintos. A remuneração recebida em cada mês está disponível desde 2002, enquanto os meses de admissão e desligamento, e o valor da remuneração em dezembro, a partir de 1990. O indicador de emprego em dezembro, utilizado sobretudo para o período 1985-1989, foi criado pela equipe do Atlas do Estado Brasileiro. Exceto pela última, as demais variáveis apresentam omissões mesmo durante o período da sua cobertura.

7. População e PIB são do Ipeadata (disponível em: <[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)>), sendo a fonte primária o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). No nível municipal, população está disponível somente desde 1991, enquanto o PIB, desde 2002. Os gastos municipal e estadual são do Ipeadata, enquanto o federal, do Observatório de Política Fiscal, do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas – IBRE/FGV (disponível em: <<https://bit.ly/31jFmFZ>>), sendo a principal fonte primária a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF).

de atenuação na estimativa da relação (positiva) do tamanho do funcionalismo com o gasto, considerando que tanto um Executivo poderoso como parlamentares com interesses de carreira de longo prazo supostamente favorecem o controle do gasto público.<sup>8</sup>

Outra questão metodológica é a qualidade dos dados. Autodeclaração é um procedimento reconhecidamente mais propenso a omissões e erros de registro, sobretudo subnotificação. Essa característica implica pelo menos dois riscos para a análise. O primeiro é a possibilidade de o crescimento longitudinal do funcionalismo refletir, em boa parte, diminuição da frequência de subnotificações, por exemplo, em razão do uso crescente de meios eletrônicos no preenchimento e entrega da Rais. O outro risco potencial é exagerar diferenças de tamanho do funcionalismo entre Legislativos, haja vista que o preenchimento e a entrega da declaração provavelmente dependem dos recursos humanos disponíveis, além dos materiais, fazendo com que Legislativos com quantidade relativamente menor de funcionários apresentem maior taxa de subnotificação. De fato, uma análise detalhada da qualidade dos dados<sup>9</sup> revelou que, exceto nos Legislativos federais, a ocorrência de subnotificação é significativa e decrescente tanto no tempo decorrido como na capacidade administrativa do Legislativo – esta última medida na forma da renda *per capita*.

Com base nos microdados, foi possível identificar e, em boa medida, corrigir erros de registro e omissões, porém apenas no conjunto composto pelos Legislativos federais, das UFs e das capitais municipais.<sup>10</sup> Considerando as quatro variáveis de interesse (número de vínculos, porcentagens de estatutários e de graduados, e média da remuneração), reduziu-se a taxa de observações faltantes ou com erro de 18,1% para 12,4%. A taxa remanescente supera 50% somente em três Legislativos daquele conjunto: as assembleias do Rio Grande do Sul (54,5%), do Rio Grande do Norte (56%) e da Paraíba (99%) – no último caso porque faltam declarações em 34 dos 35 anos.

Assim, haja vista as limitações dos dados, analisa-se a evolução do funcionalismo com base em 54 Legislativos: as duas casas do Congresso Nacional, 25 assembleias estaduais (excluindo a da Paraíba), a Câmara Legislativa do Distrito Federal e as 26 câmaras de vereadores das capitais. Essa amostra restrita, composta dos Legislativos politicamente mais relevantes do país, não é representativa e apresenta menos heterogeneidade, o que limita as possibilidades de generalização e a capacidade de testar simultaneamente múltiplos correlatos. Porém, seus dados

---

8. Pelo menos no que diz respeito aos poderes formais do Executivo, não há razão para crer que tenham variado longitudinalmente, no pós-1988.

9. Ver apêndice A.

10. Por limitações práticas compreensíveis, não se avaliou a incidência de erros nos dados relativos às milhares de câmaras de vereadores do interior. É muito provável que ela seja elevada, considerando a menor capacidade administrativa desses Legislativos (em média).

são mais confiáveis, considerando que os erros perceptíveis foram identificados e, em boa medida, corrigidos. Opta-se, portanto, por uma amostra que minimiza o risco de viés, ao preço de reduzir o alcance e a eficiência da análise.

A estratégia de análise empírica consiste em dois passos: descrever a evolução anual do tamanho e perfil do funcionalismo, e, em seguida, testar a relação do primeiro aspecto com tamanho da população, nível de renda e volume do gasto público. Para a descrição, descartam-se, além das observações faltantes, as com erro de registro confirmado, mas que não pôde ser corrigido. Para testar os correlatos do tamanho do funcionalismo, e de maneira a fazer uso de todo o potencial da estrutura de painel dos dados, substitui-se aquele conjunto de observações por imputações (Cole, Chu e Greenland, 2006).

Uma importante questão preliminar ao exercício de imputação é se o mecanismo de geração dos dados a serem substituídos é aleatório e, portanto, pode ser ignorado (Rubin, 1976). Sabe-se que o mecanismo não é totalmente aleatório porque a taxa de subnotificação é correlacionada com a variável dependente, haja vista que a primeira e a segunda têm relação, respectivamente, negativa e positiva com tempo e capacidade administrativa. Todavia, como a análise se utiliza desses fatores para controle, o mecanismo de geração pode ser considerado condicionalmente aleatório e, assim, ignorável. Importa notar, contudo, que não existe um teste para o pressuposto de aleatoriedade condicional.

Considerando que os dados são de corte transversal e série temporal (*time series cross-section* – TSCS), e supondo ignorável o mecanismo de geração dos dados a substituir, adotou-se o método de imputação múltipla proposto em Honaker e King (2010), implementando-o por meio do *software* correspondente, Amelia II (Honaker, King e Blackwell, 2011). Bem estabelecido entre cientistas políticos, esse método gera imputações considerando todas as variáveis do banco de dados e a estrutura de painel. Ele parte da suposição de que os dados têm distribuição conjunta normal multivariada, para então estimar os parâmetros da distribuição e, por fim, extrair dela igual quantidade (definida pelo pesquisador) de imputações para cada observação que se deseja substituir.

Incluíram-se no banco de dados da imputação, além das variáveis de interesse (número de vínculos, fração de estatutários, fração de graduados e valor da remuneração), os correlatos (população, gasto e renda), os controles para o número de cadeiras legislativas e para a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e, por fim, algumas variáveis auxiliares.<sup>11</sup> Como as variáveis não têm distribuição normal, elas foram transformadas segundo as recomendações de Honaker e King

11. A LRF limitou as despesas com pessoal dos três poderes, em todos os níveis de governo, o que provavelmente afetou a evolução do gasto e do tamanho do funcionalismo. As variáveis auxiliares são o PIB da administração pública (valor adicionado) em relação ao total e indicadores do primeiro e último ano da legislatura, e das grandes regiões do país.

(2010). Também se incluiu o valor defasado das variáveis a imputar e considerou-se a existência de uma tendência linear. A parcela de observações substituídas corresponde a 7% do total. Optou-se por gerar dez imputações.

Utiliza-se o número de vínculos por parlamentar (VIN) como medida do tamanho do funcionalismo legislativo, a variável dependente-chave. A divisão pelo número de cadeiras parlamentares elimina o natural efeito (positivo) do tamanho do Legislativo, que, nesta análise, não tem relevância teórica. Como a variável é contínua, assimétrica e assume valores estritamente positivos, utiliza-se um modelo linear generalizado com distribuição gama e função de ligação logaritmo (*log*), com a seguinte especificação:

$$g(\text{VIN}) \sim N[E(\text{VIN}), \sigma_u^2], \quad (1)$$

$$E(\text{VIN}_{i,t}) = \alpha_i + \beta_1 \ln \text{POP}_{i,t} + \beta_2 \ln \text{RDA}_{i,t} + \beta_3 \ln \text{GTO}_{i,t} + \beta_4 \ln \text{MRV}_{i,t-1} + \beta_5 \ln \text{VIN}_{i,t-1} + \beta_6 \text{LRF}_t + u_{i,t}, \quad (2)$$

em que  $g(\cdot)$  e  $N[\cdot]$  são, respectivamente, a transformação gama e a distribuição normal.

O modelo considera *clusters* e inclui efeitos fixos de Legislativo ( $\alpha_i$ ). Os primeiros justificam-se pela provável dependência (correlação serial) entre as observações anuais de cada Legislativo. Efeitos fixos, por sua vez, controlam por diferenças não observadas entre Legislativos e fixas no tempo, minimizando o risco de viés, porém ao custo de perda de eficiência e condicionamento dos resultados à amostra. De fato, algumas estimativas revelaram-se sensíveis ao uso de efeitos aleatórios, em vez de fixos, o que depõe a favor dessa abordagem.<sup>12</sup> O condicionamento à amostra impossibilita inferências na dimensão transversal, mas isso não chega a ser um problema porque o interesse maior é na dimensão longitudinal (a evolução do funcionalismo), que é suficientemente longa.

As variáveis independentes são população por parlamentar (POP), renda *per capita* (RDA), gasto *per capita* (GTO) e as medidas de difusão e inércia, respectivamente, na forma do valor defasado da média da variável dependente nos demais Legislativos da região (MRV<sub>*t-1*</sub>) e do valor defasado da variável dependente (VIN<sub>*t-1*</sub>).<sup>13</sup> Todas essas cinco variáveis tiveram seus valores transformados para logaritmo (identificado pelo prefixo *ln*), em razão de serem assimétricas. Por fim, o modelo inclui, a título de controle, um indicador de vigência da LRF, que não varia entre Legislativos.

No caso de evidência de relação positiva entre número de vínculos e gasto, realiza-se o teste de Granger, para verificar se aumentos de alguma dessas variáveis antecedem aumentos da outra. O teste consiste em estimar um modelo de regressão

12. Como não há a opção de efeitos aleatórios no modelo gama, estimaram-se modelos lineares do logaritmo do número de vínculos por parlamentar.

13. Como todas as séries temporais têm mais de vinte observações, pode-se ignorar o viés decorrente da inclusão simultânea de efeitos fixos e do valor defasado da variável dependente (Beck e Katz, 2011).

para cada variável, ambos incluindo seus valores defasados e os mesmos controles. De forma geral, se o teste revelar que o valor defasado de  $X$  ajuda a prever o valor de  $Y$ , mas o valor defasado de  $Y$  não contribui para prever  $X$ , então pode-se concluir que  $X$  é antecedente de  $Y$ , não o contrário. Também nesse caso, estimam-se regressões gama com *clusters* e efeitos fixos de Legislativo.

#### 4 RESULTADOS

O gráfico 1 ilustra as séries anuais do número de vínculos por parlamentar (gráfico 1A), das porcentagens de estatutários (gráfico 1B) e de graduados (gráfico 1C), e do valor médio da remuneração mensal (gráfico 1D), separadamente para quatro conjuntos de Legislativos, quais sejam, o Senado Federal (SF), a Câmara dos Deputados (CD), as assembleias legislativas (AL), exceto a da Paraíba e incluindo a Câmara Legislativa do DF, e as câmaras de vereadores das capitais (CVk). Cada observação anual é a média das observações dos Legislativos de cada grupo, excluindo-se as faltantes ou com erro de registro confirmado, mas não corrigido.

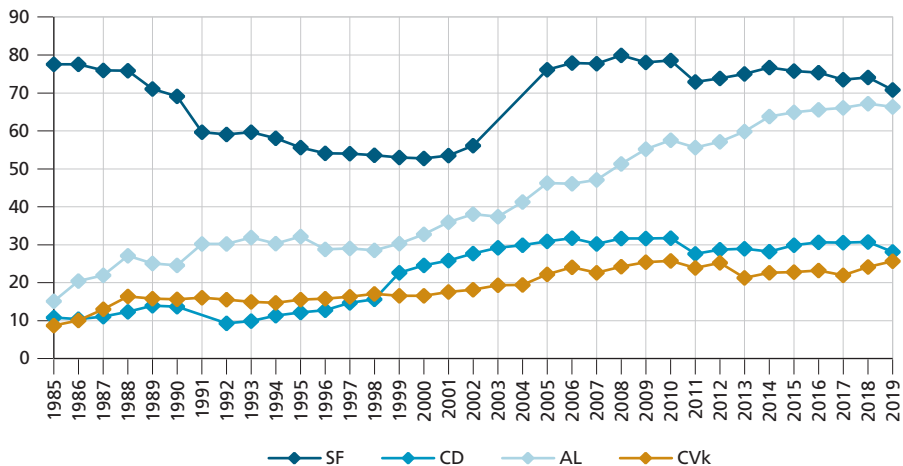
O número de vínculos por parlamentar (gráfico 1A) cresceu de forma quase contínua em todos os conjuntos exceto o SF, e mais intensamente entre as AL. Em 1985, o ano inicial da série, a CD, as AL e as CVk tinham, respectivamente, cerca de onze, quinze e nove vínculos por parlamentar, em média. Em 2019, o ano final, as respectivas quantidades eram aproximadamente 28, 66 e 26, implicando taxas de crescimento de 161%, 338% e 195%. No SF, o número inicial de vínculos por parlamentar (78) era muito mais elevado que nos demais Legislativos, o que confirma relatos da literatura (Baaklini, 1993, p. 131). Aquela quantidade diminuiu gradativamente até o final dos anos 1990, mas, por volta de 2005, retornou rapidamente ao nível inicial (as contagens de 2003 e 2004 estão omitidas por haver subnotificação). Desde então, houve apenas uma leve redução, com o número chegando a 71, em 2019, o que equivale a uma leve redução (-9%) em relação a 1985.



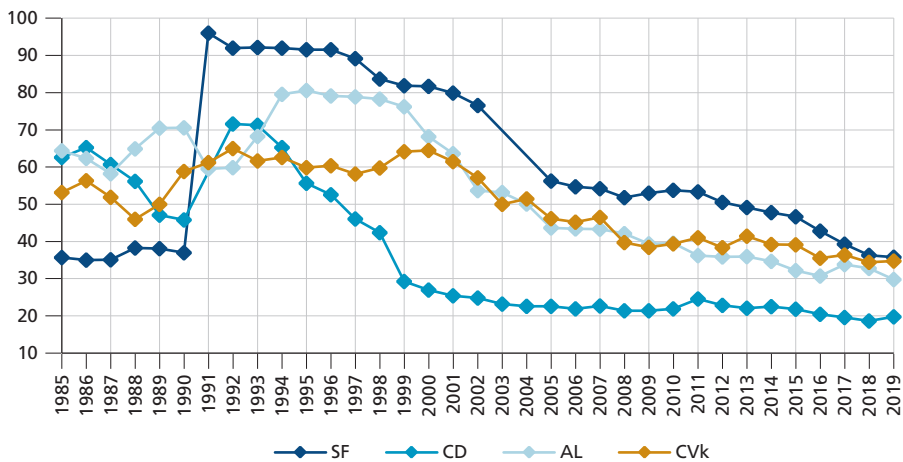
GRÁFICO 1

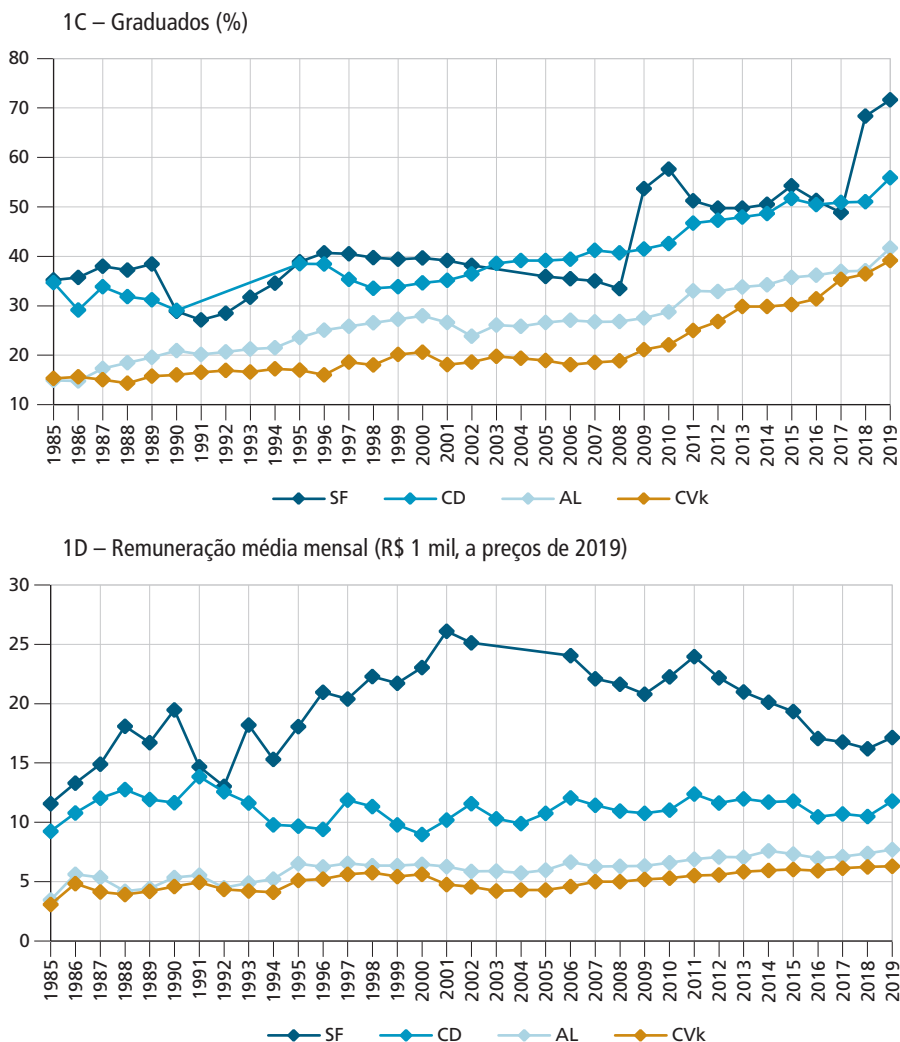
Tamanho e perfil do funcionalismo legislativo, por ano e conjuntos de Legislativos (1985-2019)

1A – Vínculos por parlamentar



1B – Estatutários (%)





Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

Elaboração do autor.

Obs.: Exclui observações faltantes ou com erros de registro que não puderam ser corrigidos.

As séries da porcentagem de estatutários (gráfico 1B) apresentam movimentos semelhantes entre si, mas no sentido oposto ao do número de vínculos. Houve crescimento nos anos seguintes a 1988, em razão da efetivação de muitos servidores que se tornaram estáveis por determinação constitucional. O aumento foi mais pronunciado no SF e um pouco mais tardio nas AL. Nas décadas seguintes, contudo, as porcentagens diminuíram gradativamente em todos os conjuntos, chegando a níveis inferiores ao de 1985 – exceto no SF, onde a porcentagem retornou ao nível inicial (36%). Em 2019, as respectivas parcelas de estatutários da

CD, AL e CVk eram cerca de 20%, 30% e 35%, bem menores que as observadas em 1985, de 63%, 64% e 53%.

Também as séries da porcentagem de graduados (gráfico 1C) se comportam de maneira semelhante, crescendo quase continuamente em todos os conjuntos. Considerando os extremos da série, o aumento no SF foi de 35% para 72%; na CD, de 35% para 56%; nas AL, de 15% para 42%; e nas CVk, de 15% para 35%. Exceto pela CD, onde o crescimento relativo foi de 61%, nos demais Legislativos a porcentagem de graduados pelo menos duplicou.

Por fim, o valor real médio da remuneração mensal (gráfico 1D) também cresceu no período, em todos os conjuntos, porém com mais intensidade nos Legislativos subnacionais. A preços de 2019, no SF a remuneração passou de R\$ 11,5 mil para R\$ 17 mil (variação de 48%); na CD, de R\$ 9,5 mil para R\$ 12 mil (27,5%); nas AL, de R\$ 3,5 mil para R\$ 7,5 mil (124%); e nas CVk, de R\$ 3 mil para R\$ 6,5 mil (104%). Cumpre notar o padrão distinto da evolução no SF, onde houve forte crescimento durante os anos 1990, culminando no máximo de R\$ 26,1 mil, em 2001, após o que a remuneração diminuiu gradualmente.

Em suma, nos primeiros 35 anos da Nova República, cresceu substancialmente o funcionalismo da Câmara dos Deputados, dos Legislativos das UFs e das capitais municipais, mas não o do Senado Federal. Em todos esses conjuntos, houve forte crescimento relativo dos graduados e aumento real da remuneração. Isso ocorreu simultaneamente a um processo contínuo de redução da porcentagem de estatutários, do que se depreende que a qualificação educacional e a remuneração dos não estatutários também devem ter aumentado.<sup>14</sup> Esses achados sobre a evolução do perfil do funcionalismo legislativo são consistentes com a hipótese de profissionalização (H1a) e inconsistentes com a de patronagem (H1b).

A princípio, pode-se interpretar a redução da porcentagem de estatutários como inconsistente com profissionalização, considerando que essa parcela do funcionalismo é mais estável (por definição) e mais voltada para atividades institucionais (por suposição). No entanto, Grossback e Peterson (2004) oferece duas considerações contrárias a essa interpretação.

A primeira é que mudanças de natureza socioeconômica devem afetar menos a assessoria institucional, em comparação à individual, na medida em que as preferências representadas no Legislativo sejam heterogêneas, como ocorre no caso brasileiro. A razão é que a assessoria institucional atende a interesses coletivos, que são apenas parte do conjunto de interesses representados. Quanto mais heterogê-

---

14. Segundo a mesma lógica, a remuneração dos graduados também deve ter aumentado, considerando o forte crescimento relativo desse grupo. Não se computaram os dados separadamente para estatutários e não estatutários, nem para graduados e não graduados, porque esse detalhamento aumentaria sobremaneira a quantidade de observações faltantes ou com erro de registro.

neos esses interesses, mais diversas as expectativas parlamentares acerca do impacto (eleitoral) de mudanças ambientais e, por conseguinte, maior a demanda por assessoria individual. De fato, os dados mostram que a diminuição da quantidade de estatutários foi relativa, mas não absoluta: comparando-se os períodos 1985-1988 e 2016-2019, constata-se que a média anual do número de estatutários por parlamentar cresceu nas AL (42%) e nas CVk (24%), manteve-se praticamente estável no SF, e somente diminuiu um pouco na CD (-13,5%).

A outra consideração é que a definição sobre como se organiza a assessoria – se de forma mais centralizada, em funções institucionais, ou mais dispersa, nos gabinetes – envolve equilibrar as necessidades da instituição e as dos parlamentares. Assim, considerando os elementos contextuais e a inadequação da estrutura centralizada de assessoramento, herdada do período militar (conforme apontado na subseção 2.2), pode-se interpretar a queda da porcentagem de estatutários como mudança na direção de um novo equilíbrio organizacional, mais descentralizado. Cumpre notar que movimento semelhante ocorreu nos Legislativos estaduais norte-americanos, nos quais o crescimento da assessoria foi seguido de descentralização, isto é, da sua dispersão entre os gabinetes parlamentares (Grossback e Peterson, 2004, p. 26-27). Portanto, a redução da porcentagem de estatutários não constitui necessariamente evidência contrária à hipótese de profissionalização.

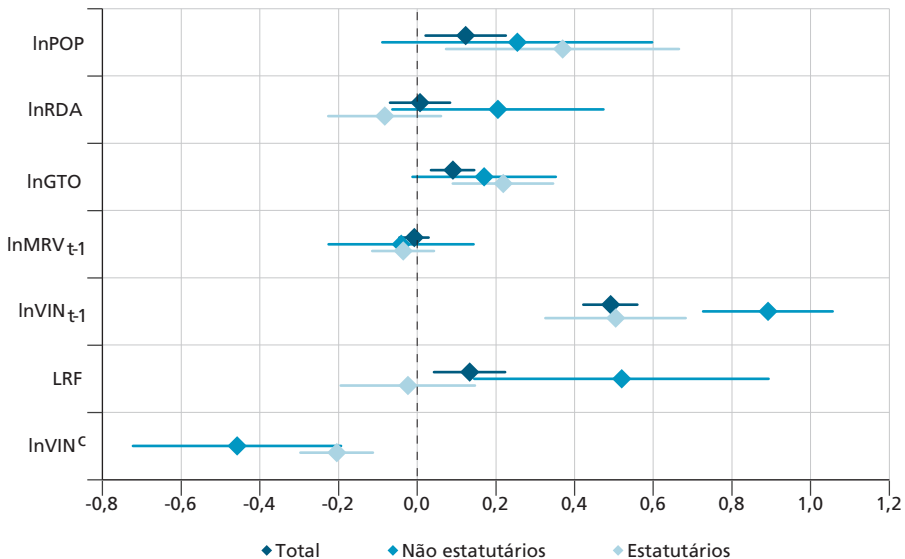
O gráfico 2 ilustra os resultados da análise econométrica dos condicionantes do número de vínculos por parlamentar. Também se apresentam os resultados separadamente por regime de contratação, isto é, para os números de vínculos não estatutários e estatutários, nesses casos incluindo como controle adicional o logaritmo do complemento da variável dependente ( $\ln VIN^c$ ). Aquela separação justifica-se pelas diferentes taxas de crescimento dos dois grupos e pelo fato de os não estatutários estarem mais sujeitos a patronagem.<sup>15</sup> Para fins de apresentação das estimativas, padronizaram-se os valores das variáveis independentes, exceto LRF.

---

15. O autor agradece a um parecerista anônimo por essa sugestão.

GRÁFICO 2

Estimativas de modelos gama do número de vínculos por parlamentar, total e separado por regime de contratação



Elaboração do autor.

Obs.: 1. Modelos lineares generalizados com distribuição gama e função de ligação *log*, com *clusters* e efeitos fixos (não reportados).

2. As barras de erro são o intervalo de confiança de 95%.

3. Variáveis independentes padronizadas (exceto LRF).

4. Amostra composta de 1.806 casos de um painel desbalanceado de 54 Legislativos, nos anos de 1985 a 2019.

Os resultados relativos ao número total de vínculos por parlamentar são consistentes com os achados da literatura sobre profissionalização legislativa. O número é crescente tanto no tamanho da população (*lnPOP*) como no volume do gasto (*lnGTO*), e tem forte componente inercial (*lnVIN<sub>t-1</sub>*). O grau de confiança estatística na primeira relação é de 95%, enquanto nas outras duas, de 99%. Em termos substantivos, estima-se que o número de vínculos por parlamentar cresça, em média, 1,2% quando o valor padronizado da população aumenta em 10%, e 0,9% quando o valor padronizado do gasto aumenta em 10%. Todavia, não há evidência de relação com a renda (*lnRDA*) nem de efeito difusão (*lnMVR<sub>t-1</sub>*). Por fim, o resultado relativo à LRF sugere que o número de vínculos é maior durante sua vigência (14,2%, em média).

Quando se avaliam as relações separadamente por regime de contratação, a precisão das estimativas fica menor, prejudicando a significância estatística de algumas delas, mas os resultados substantivos permanecem favoráveis à hipótese de profissionalização. As significâncias dos coeficientes estimados de população e gasto mantêm-se no nível original, no modelo do número de estatutários, mas diminuem no modelo do número de não estatutários, com o *p*-valor alcançando

apenas 0,147 e 0,067, respectivamente. A única diferença substantiva é na relação com a LRF, que é positiva para o número de não estatutários, mas nula para o número de estatutários.

Como a inclusão do valor defasado da variável dependente ( $\ln VIN_{t-1}$ ) muitas vezes suprime artificialmente a significância estatística de outras variáveis (Achen, 2001), reestimaram-se os três modelos, omitindo-se somente aquele valor. De fato, os resultados (não reportados) se tornam muito mais precisos: em todos os três modelos, as correlações com população e gasto são positivas e alcançam grau de confiança de 99%. O coeficiente estimado da renda passa a ser positivo e significativo (com grau de confiança de 95%) no modelo do número de não estatutários, o que é consistente com profissionalização e contrário a patronagem.

Em geral, pode-se dizer que os resultados da análise econométrica do número de vínculos são favoráveis à hipótese de profissionalização, mas insuficientes para rejeitar a hipótese alternativa, de patronagem. Isso decorre da falta de robustez dos resultados relativos à variável teste-chave, renda *per capita*. Embora a relação estimada entre renda e número de não estatutários seja positiva – e, logo, consistente com profissionalização (H2a) e inconsistente com patronagem (H2b) –, o grau de confiança estatística fica aquém do convencional quando se controla pelo valor defasado da variável dependente.

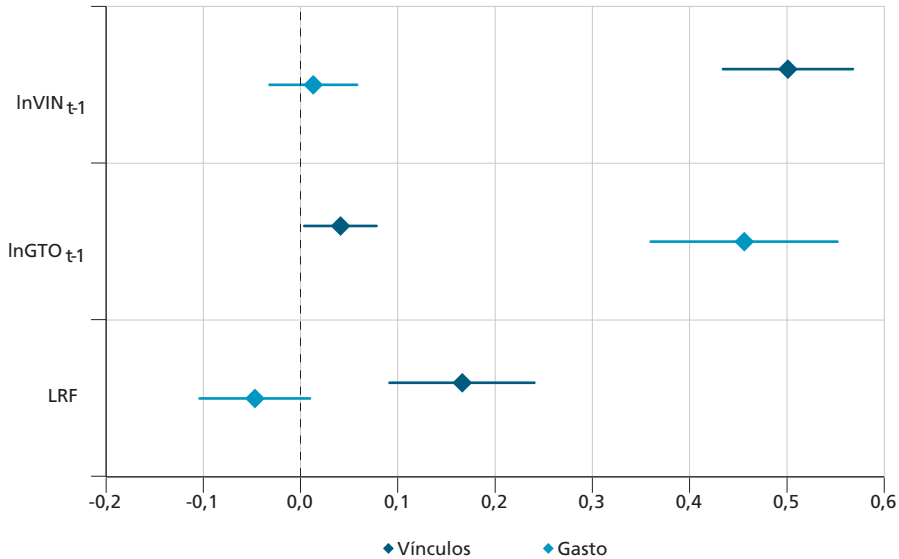
Dado que a relação estimada entre número de vínculos e gasto público é positiva, realizou-se o teste de Granger para avaliar se aumentos daquele número precedem ou sucedem aumentos deste. Os resultados encontram-se no gráfico 3, que ilustra as estimativas de dois modelos gama, um do número de vínculos por parlamentar e o outro, do gasto *per capita*. Em ambos, o lado direito da equação consiste dos valores daquelas variáveis defasados em um ano e transformados para logaritmo, mais o controle para a vigência da LRF. A seleção da ordem de defasagem (um ano) baseou-se no resultado do teste Im-Pesaran-Shin,<sup>16</sup> o qual também permite rejeitar com muita confiança a hipótese de razão unitária de painel.

---

16. Como não há uma rotina para executar o teste com dados imputados, utilizou-se a média das imputações.

GRÁFICO 3

Estimativas de modelos gama do número de vínculos por parlamentar e do gasto per capita (teste de Granger)



Elaboração do autor.

- Obs.: 1. Modelos lineares generalizados com distribuição gama e função de ligação  $\log$ , com *clusters* e efeitos fixos (não reportados).  
 2. As barras de erro são o intervalo de confiança de 95%.  
 3. Variáveis independentes padronizadas (exceto LRF).  
 4. Amostra composta de 1.806 casos de um painel desbalanceado de 54 Legislativos, nos anos de 1985 a 2019.

Como se observa no gráfico 3, o número defasado de vínculos ( $\ln VIN_{t-1}$ ) não é estatisticamente significativo no modelo do gasto, mas o valor defasado do gasto ( $\ln GTO_{t-1}$ ) é positivo e moderadamente significativo no modelo de vínculos ( $p$ -valor = 0,028). Ou seja, a evidência indica que o volume do gasto ajuda a prever o número de vínculos, mas não vice-versa. Esses resultados são consistentes com a hipótese de profissionalização (H3a), de que o crescimento do funcionalismo legislativo sucedeu ao do gasto público, e contraditórios com a de patronagem (H3b).

Em suma, a evidência da análise econométrica do número de vínculos é, em seu conjunto, favorável à hipótese de que o crescimento do funcionalismo reflete processos de profissionalização legislativa. Por sua vez, o resultado do teste de Granger da relação entre número de vínculos e gasto público não apenas corrobora aquela hipótese como também permite rejeitar a alternativa de que o crescimento do funcionalismo reflete intensificação de patronagem.

## 5 CONCLUSÃO

Este capítulo analisou a evolução do funcionalismo dos Legislativos da União, das UFs e das capitais, nos anos de 1985 a 2019. A partir da constatação inicial de que, no agregado, a quantidade de funcionários cresceu de forma contínua e intensa no período, indagou-se o que esse fenômeno reflete: se profissionalização dos Legislativos ou intensificação de práticas tradicionais de patronagem.

Análises descritivas e econométricas originais, com base nos dados do Atlas do Estado Brasileiro, revelaram padrões gerais consistentes com a hipótese de profissionalização e inconsistentes com a de patronagem. O crescimento do funcionalismo legislativo foi acompanhado de aumentos substanciais de qualificação educacional e salário real, em consonância com o esperado a partir da literatura sobre burocracias profissionais. Além disso, encontrou-se evidência de que ampliações do funcionalismo sucederam, em vez de anteceder, aumentos do gasto público, o que é contrário ao esperado em um sistema de patronagem clientelista, mas consistente com processos de profissionalização legislativa, considerando a premissa de que parlamentares têm interesse em investir em assessoria para fazer face a uma estrutura de governo maior e mais complexa.

Também se constatou que, em geral, a porcentagem de funcionários estatutários diminuiu gradativamente após a onda de efetivações que sucedeu à promulgação da CF/1988, chegando a níveis bastante inferiores ao de 1985. A nosso ver, essa redução não contradiz a hipótese de profissionalização, sendo mais bem caracterizada como uma mudança organizacional, de descentralização do controle da assessoria, da liderança da casa para os gabinetes parlamentares. Essa mudança era esperada, considerando que, do ponto de vista político, o modelo de assessoria herdado do período militar, centralizado e com foco nos interesses coletivos da instituição, era insuficiente para atender a nova demanda por atividade parlamentar, mais diversificada e intensa, por sua vez decorrente do novo contexto, de interesses mais heterogêneos e papel mais amplo do Estado.

É importante ter em mente que as conclusões substantivas não são generalizáveis para as câmaras municipais do interior do país. Estudos futuros, que pretendam ampliar o escopo da análise para esses Legislativos, precisarão de uma estratégia metodológica mais adequada para lidar com o problema de subnotificação sistemática nos dados sobre funcionalismo, de maneira que possa ser aplicada a uma quantidade grande de casos.

Naturalmente, considerando que o tema é incipiente no Brasil e que a análise empírica teve escopo muito amplo, as conclusões deste estudo oferecem apenas uma caracterização geral da evolução do funcionalismo. Não obstante, em linha com os argumentos de Carlomagno (2019), os achados indicam que o tema tem



potencial para constituir uma agenda de pesquisas promissora. Além dos incentivos e das restrições ao investimento em assessoria, é necessário investigar como parlamentares organizam e utilizam esse recurso, e quais são seus efeitos sobre resultados legislativos.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. *In*: PIRES, R. O.; LOTTA, G. O.; OLIVEIRA, V. E. (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea, 2018.

ACHEN, C. H. Why lagged dependent variables can suppress the explanatory power of other independent variables. *In*: ENCONTRO ANUAL DA AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 2001. **Anais...** Los Angeles: UCLA, 2001.

BAAKLINI, A. I. **O Congresso e o sistema político do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

BÄCK, H.; HADENIUS, A. Democracy and state capacity: exploring a J-shaped relationship. **Governance**, v. 21, n. 1, p. 1-24, 2008.

BATISTA, C.; SIMPSON, X. Determinantes políticos do déficit fiscal nos estados brasileiros (1987-1997). **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 35, p. 131-149, 2010.

BECK, N.; KATZ, J. N. Modeling dynamics in time-series: cross-section political economy data. **Annual Review of Political Science**, v. 14, p. 331-352, 2011.

BOEHMKE, F. J.; SHIPAN, C. R. Oversight capabilities in the states: are professionalized legislatures better at getting what they want? **State Politics & Policy Quarterly**, v. 15, n. 3, p. 366-386, 2015.

BRASILEIRO, A. M. **O assessoramento legislativo**. Rio de Janeiro: FGV, 1968. (Cadernos de Administração Pública, n. 72).

BRASSIOLO, P.; ESTRADA, R.; FAJARDO, G. My (running) mate, the mayor: Political ties and access to public sector jobs in Ecuador. **Journal of Public Economics**, v. 191, p. 104-286, 2020.

CALVO, E.; MURILLO, M. V. Who delivers? Partisan clients in the Argentine electoral market. **American Journal of Political Science**, v. 48, n. 4, p. 742-757, 2004.

CARLOMAGNO, M. **Por dentro dos gabinetes**: organização e profissionalização das assessorias parlamentares na comunicação em mídias sociais. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2015.

\_\_\_\_\_. O que podemos responder pesquisando assessorias parlamentares? Agenda de investigação. **BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 88, p. 1-20, 2019.

COLE, S. R.; CHU, H.; GREENLAND, S. Multiple-imputation for measurement-error correction. **International Journal of Epidemiology**, v. 35, n. 4, p. 1074-1081, 2006.

COLONNELLI, E.; PREM, M.; TESO, E. Patronage and selection in public sector organizations. **American Economic Review**, v. 110, n. 10, p. 3071-99, 2020.

DAHLSTRÖM, C.; LAPUENTE, V.; TEORELL, J. **Dimensions of bureaucracy II**: a cross-national dataset on the structure and behavior of public administration. Gothenburg: The QoG Institute, 2011. (Working Paper, n. 6).

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “weberian” state structures on economic growth. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999.

FANTUCCI, S. **Consultoria técnico-legislativa em políticas sociais no âmbito das câmaras municipais**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

FORTUNATO, D.; PARINANDI, S. C. **Social welfare returns to legislative capacity**: evidence from the opioid epidemic. 2021. Mimeografado. Disponível em: <<https://bit.ly/3akdKE1>>.

FORTUNATO, D.; TURNER, I. R. Legislative capacity and credit risk. **American Journal of Political Science**, v. 62, n. 3, p. 623-636, 2018.

FOX, H. W.; HAMMOND, S. W. The growth of congressional staffs. **Proceedings of the Academy of Political Science**, v. 32, n. 1, p. 112-124, 1975.

GILLIGAN, T. W.; MATSUSAKA, J. G. Fiscal policy, legislature size, and political parties: evidence from state and local governments in the first half of the 20th century. **National Tax Journal**, v. 54, n. 1, p. 57-82, 2001.

GRIGLIO, E.; LUPO, N. Parliamentary administrations in the bicameral systems of Europe: joint or divided? **The Journal of Legislative Studies**, v. 27, n. 4, p. 513-534, 2021.

GROSSBACK, L. J.; PETERSON, D. A. M. Understanding institutional change: legislative staff development and the state policymaking environment. **American Politics Research**, v. 32, n. 1, p. 26-51, 2004.

HALL, R. L. **Participation in Congress**. New Haven: Yale University Press, 1998.

HAMMOND, S. W. Recent research on legislative staffs. **Legislative Studies Quarterly**, v. 21, n. 4, p. 543-576, 1996.

HENDRIX, C. S. Measuring state capacity: theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. **Journal of Peace Research**, v. 47, n. 3, p. 273-285, 2010.

HERTEL-FERNANDEZ, A.; MILDENBERGER, M.; STOKES, L. C. Legislative staff and representation in Congress. **American Political Science Review**, v. 113, n. 1, p. 1-18, 2019.

HONAKER, J.; KING, G. What to do about missing values in time-series cross-section data. **American Journal of Political Science**, v. 54, n. 2, p. 561-581, 2010.

HONAKER, J.; KING, G.; BLACKWELL, M. Amelia II: a program for missing data. **Journal of Statistical Software**, v. 45, n. 7, p. 1-47, 2011.

HORTA, A. B. Breve memória sobre o assessoramento legislativo na Câmara dos Deputados. *In: CÂMARA DOS DEPUTADOS. 40 anos de Consultoria Legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento*. Brasília: Edições Câmara, 2011.

KA, S.; TESKE, P. Ideology and professionalism: electricity regulation and deregulation over time in the American states. **American Politics Research**, v. 30, n. 3, p. 323-343, 2002.

KING, J. D. Changes in professionalism in US state legislatures. **Legislative Studies Quarterly**, v. 25, n. 2, p. 327-343, 2000.

KINGSTON, C.; CABALLERO, G. Comparing theories of institutional change. **Journal of Institutional Economics**, v. 5, n. 2, p. 151-180, 2009.

LIMONGI, F. Estudos legislativos. *In: MARTINS, C. B. Horizontes das ciências sociais no Brasil: ciência política*. São Paulo: Anpocs, 2010.

LOPEZ, F. G. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre Executivo e Legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, p. 153-177, 2004.

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

LUCCI, A. E. A. O assessoramento legislativo. *In: CÂMARA DOS DEPUTADOS. Do processo legislativo: ciclo de conferências sobre a prática legislativa de 14 de abril a 28 de maio de 1971*. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 1972.

- MACIEL, V. F.; ARVATE, P. R. The size of the Brazilian government: concepts and measures. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 14, n. 1, p. 1-19, 2010.
- MALHOTRA, N. Government growth and professionalism in US state legislatures. **Legislative Studies Quarterly**, v. 31, n. 4, p. 563-584, 2006.
- \_\_\_\_\_. Disentangling the relationship between legislative professionalism and government spending. **Legislative Studies Quarterly**, v. 33, n. 3, p. 387-414, 2008.
- MONTGOMERY, J. M.; NYHAN, B. The effects of congressional staff networks in the US House of Representatives. **The Journal of Politics**, v. 79, n. 3, p. 745-761, 2017.
- MOONEY, C. Z. Citizens, structures, and sister states: influences on state legislative professionalism. **Legislative Studies Quarterly**, v. 20, n. 1, p. 47-67, 1995.
- MORGAN, D. R.; WILSON, L. A. Diversity in the American States: updating the sullivan index. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 20, n. 1, p. 71-82, 1990.
- OTTMANN, G. Cidadania mediada: processos de democratização da política municipal no Brasil. **Novos estudos Cebrap**, v. 74, p. 155-175, 2006.
- OWINGS, S.; BORCK, R. Legislative professionalism and government spending: do citizen legislators really spend less? **Public Finance Review**, v. 28, n. 3, p. 210-225, 2000.
- PETTERSSON-LIDBOM, P. Does the size of the legislature affect the size of government? Evidence from two natural experiments. **Journal of Public Economics**, v. 96, n. 3-4, p. 269-278, 2012.
- PIRES, M.; BORGES, B. A despesa primária do governo central: estimativas e determinantes no período 1986-2016. **Estudos Econômicos**, v. 49, n. 2, p. 209-234, 2019.
- PRAÇA, S. O lado desconhecido do Congresso. **Agência Pública**, 30 mar. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3RjLC9E>>.
- RAUCH, J. E.; EVANS, P. B. Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. **Journal of Public Economics**, v. 75, n. 1, p. 49-71, 2000.
- REGO, A. C. P. O assessoramento do Congresso. *In*: ABREU, A. A.; DIAS, J. L. M. (Org.). **O futuro do Congresso brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, 1995.
- REMMER, K. L. The political economy of patronage: expenditure patterns in the Argentine provinces, 1983-2003. **The Journal of Politics**, v. 69, n. 2, p. 363-377, 2007.

RODRIGUES, R. J. P. A consultoria legislativa e a difusão de seu modelo institucional do Poder Legislativo. *In: CÂMARA DOS DEPUTADOS. 40 anos de consultoria legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento.* Brasília: Edições Câmara, 2011.

ROSENTHAL, A. State legislative development: observations from three perspectives. *Legislative Studies Quarterly*, v. 21, n. 2, p. 169-198, 1996.

RUBIN, D. B. Inference and missing data. *Biometrika*, v. 63, n. 3, p. 581-592, 1976.

SALISBURY, R. H.; SHEPSLE, K. A. U.S. Congressman as enterprise. *Legislative Studies Quarterly*, v. 6, n. 4, p. 559-576, 1981.

SANTOS, F.; CANELLO, J. Comissões permanentes, estrutura de assessoramento e o problema informacional na Câmara dos Deputados do Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 59, n. 4, p. 1127-1168, 2016.

SILVA, P. **O Poder Legislativo municipal: estrutura, composição e produção.** 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SIMMONS, B. A.; DOBBIN, F.; GARRETT, G. Introduction: the diffusion of liberalization. *In: SIMMONS, B. A.; DOBBIN, F.; GARRETT, G. (Ed.). The global diffusion of markets and democracy.* New York: Cambridge University Press, 2008.

SQUIRE, P. **The evolution of American legislatures: colonies, territories, and states, 1619-2009.** Michigan: University of Michigan Press, 2012.

SOUZA, C. A Resolução nº 48, de 1993, e a consolidação do assessoramento legislativo institucional da Câmara dos Deputados. *In: CÂMARA DOS DEPUTADOS. 40 anos de consultoria legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento.* Brasília: Edições Câmara, 2011.

SULLIVAN, J. L. Political correlates of social, economic, and religious diversity in the American states. *The Journal of Politics*, v. 35, n. 1, p. 70-84, 1973.

TABATCHEIK, G. Desvendando os diários secretos: uma análise do uso dos cargos em comissão da Assembleia Legislativa do Paraná (2006-2010). *Revista NEP-Núcleo de Estudos Paranaenses da UFPR*, v. 1, n. 1, p. 179-202, 2015.

USCB – UNITED STATES CENSUS BUREAU. **Statistical abstract of the United States, 1982-1983.** 103. ed. Washington: USCB, 1982.

WILLIAMSON, R. D.; MORRIS, J. C.; FISK, J. M. Institutional variation, professionalization, and state implementation choices: an examination of investment in water quality across the 50 states. *The American Review of Public Administration*, v. 51, n. 6, p. 436-448, 2021.

## APÊNDICE A

## DADOS FALTANTES OU COM ERRO

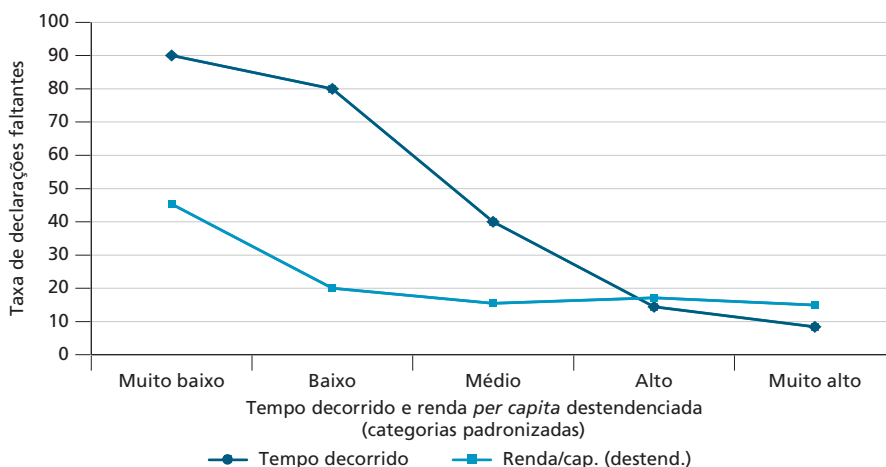
Como etapa preparatória para a análise realizada neste capítulo, avaliou-se a incidência de dados faltantes ou com erro de registro, assim como sua relação com a variável dependente, o tamanho do funcionalismo legislativo, por meio de dois dos potenciais correlatos, quais sejam, tempo decorrido (desde o início da série) e capacidade do Legislativo, medida na forma de uma *proxy*, a renda *per capita* (a preços de 2019).

A taxa de declarações faltantes, definida como a porcentagem das diádes do painel legislativo-ano para as quais não há informação sobre vínculos, é nula nas duas casas do Congresso Nacional, insignificante (4,3%) nas câmaras de vereadores das capitais, baixa (15%) nas assembleias estaduais mais a Câmara Legislativa do Distrito Federal, e alta (43,8%) entre as câmaras do interior. Essa distribuição é parcialmente consistente com a da renda *per capita*, que é maior no nível nacional (R\$ 31 mil) e nas capitais (R\$ 36,6 mil), e menor nas Unidades da Federação – UFs (R\$ 22,8 mil) e nos municípios do interior (R\$ 22 mil). Nesse último conjunto de Legislativos, verificou-se que, além de relação negativa com a renda, a taxa de faltantes apresenta tendência de queda, como se observa no gráfico A.1.

GRÁFICO A.1

**Relação bivariada entre taxa de declarações faltantes e variáveis selecionadas (câmaras de municípios do interior)**

(Em %)



Fontes: Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>) e Ipeadata (disponível em: <[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)>).  
Elaboração do autor.

Obs.: 1. Tempo decorrido desde 1985.

2. Renda *per capita* a preços de 2019, transformada para logaritmo e destendenciada.

3. No eixo horizontal, os quatro pontos de corte correspondem a -1,5; -0,5; 0,5 e 1,5 unidades do desvio-padrão de cada variável, respectivamente, iguais a 3 anos e R\$ 3 mil; 12 anos e R\$ 6,5 mil; 23 anos e R\$ 13 mil; e 32 anos e R\$ 26,5 mil.

Avaliou-se a incidência de erros nos dados dos Legislativos da União, das UFs e das capitais. Para tanto, primeiro analisou-se cada uma das quatro séries anuais (as contagens de vínculos, de estatutários e de graduados, e o valor médio da remuneração) separadamente para cada Legislativo, com o intuito de identificar observações suspeitas, considerando como tais as estatisticamente desviantes ou aparentemente inconsistentes. Definiram-se as primeiras como as com resíduo de *Student* maior ou igual a três,<sup>1</sup> enquanto as segundas, como as que apresentam mudança abrupta, para baixo ou para cima, mesmo sem constituir desvio estatístico.

O segundo passo consistiu em examinar os microdados, para confirmar se as observações suspeitas eram erros. Confirmaram-se erros na contagem de vínculos mediante constatação de que alguma variável de cômputo (mês de admissão, de desligamento ou remuneração positiva no mês) continha informações inconsistentes. Por exemplo, mês de desligamento ou valor da remuneração mensal com quantidades excessivamente anormais de zeros. Casos suspeitos de erro na classificação de vínculos como estatutários ou graduados, por sua vez, confirmaram-se com base nas informações sobre os mesmos vínculos (identificados) ao longo do tempo. Por exemplo, quando os vínculos em excesso em um ano não recebem a mesma classificação nos anos seguintes ou, ao contrário, quando vínculos faltantes em um ano estão presentes nos adjacentes.

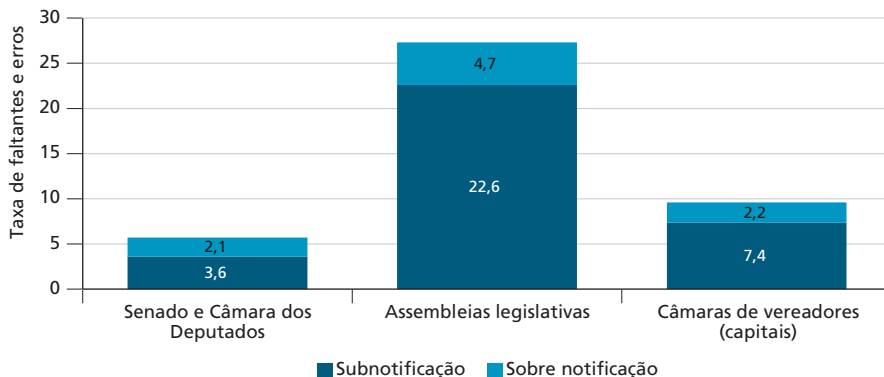
Considerando que são quatro as variáveis de vínculo, em cada díade do painel pode haver até quatro observações faltantes ou com erro de registro. O gráfico A.2 ilustra a taxa de faltantes e erros nos 55 Legislativos analisados, como porcentagem da quantidade máxima possível daquelas observações, distinguindo as subnotificações (omissões e erros negativos) das sobre notificações (erros positivos). A taxa total é praticamente insignificante nas casas do Congresso Nacional (5,7%), baixa nas câmaras de vereadores das capitais (9,6%) e moderada no conjunto das assembleias estaduais mais a Câmara Legislativa do Distrito Federal (27,3%), sendo que nos três grupos predominam subnotificações (81% do total).

---

1. Resíduos de uma regressão linear da variável transformada para raiz quadrada, como função do valor transformado defasado em um ano. A transformação justifica-se por se tratar de variáveis com distribuições inclinadas à direita, sendo que algumas têm valor zero.

GRÁFICO A.2

Taxa de observações faltantes e erros, por grupos de Legislativos e direção do erro (1985-2019)  
(Em %)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

Elaboração do autor.

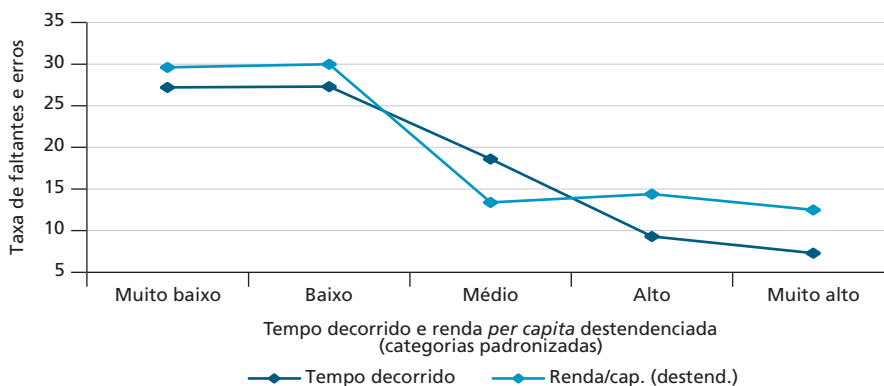
Obs.: 1. Em relação ao total de faltas e erros nas quantidades de vínculos totais, estatutários e graduados, e no valor da remuneração.

2. O grupo das assembleias legislativas inclui a Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Por sua vez, o gráfico A.3 mostra a relação da taxa de faltantes e erros com o tempo e a renda *per capita*. Nota-se claramente que, no conjunto formado pelos Legislativos federais, estaduais e das capitais, a taxa diminui com ambas as variáveis.

GRÁFICO A.3

Relação bivariada entre taxa de observações faltantes e erros, e variáveis selecionadas (exclui as câmaras de vereadores do interior)  
(Em %)



Fontes: Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>) e Ipeadata (disponível em: <[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)>).

Elaboração do autor.

Obs.: 1. Tempo decorrido desde 1985.

2. Renda *per capita* a preços de 2019, transformada para logaritmo e destendenciada.

3. No eixo horizontal, os quatro pontos de corte correspondem a -1,5; -0,5; 0,5 e 1,5 unidades do desvio-padrão de cada variável, respectivamente iguais a 3 anos e R\$ 7,5 mil; 12 anos e R\$ 12,5 mil; 23 anos e R\$ 20 mil; e 32 anos e R\$ 32 mil.



A evidência dos gráficos A.1 e A.3 confirma a suspeita de que a subnotificação diminuiu com o tempo e reforça a de que ela é decrescente na capacidade do Legislativo. Essas características precisam ser levadas em conta na análise do tamanho do funcionalismo, sob risco de se produzirem conclusões inválidas.

Além de avaliar a incidência de faltas e erros, procurou-se substituí-los com base nas informações válidas disponíveis. Por exemplo, quando não foi possível computar as quantidades mensais de vínculos, utilizou-se a contagem do mês de dezembro. Quando a própria contagem total de vínculos faltava ou continha erro, procurou-se, como último recurso, utilizar a informação da declaração do ano seguinte sobre vínculos herdados. No caso da classificação de vínculos como estatutários ou graduados, utilizaram-se as informações sobre os mesmos vínculos em anos contíguos.

Erros na classificação de estatutários revelaram-se especialmente frequentes e trabalhosos para corrigir. Em UFs e capitais, constataram-se conversões esporádicas de grande quantidade de vínculos em estatutários, sobretudo no início da década de 1990. Em alguns casos, as mudanças foram posteriormente revertidas, às vezes com intervalos substanciais entre os dois eventos. Para identificar se as conversões alteraram de fato o perfil dos vínculos ou eram simplesmente ruídos de classificação, avaliou-se a estabilidade dos vínculos convertidos, considerando-se erro os casos em que sua quantidade diminuiu substancialmente ao longo do tempo, sobretudo no primeiro ano das legislaturas.

Nenhuma dessas estratégias de correção pôde ser aplicada ao valor da remuneração, o qual pode variar entre um ano e outro, no mesmo vínculo. A correção foi possível apenas em situações específicas, em que o erro no valor da remuneração decorreu de erro no cômputo dos vínculos declarados, mediante redefinição dos vínculos a computar e, logo, das respectivas remunerações.

O esforço de correção dos dados permitiu que se reduzisse a taxa total de faltas e erros de 18,1% para 12,4%. Cerca de três quartos da taxa remanescente consistem em faltas. A redução foi mais pronunciada na contagem de estatutários (de 22% para 10%), seguida das contagens de graduados (de 24% para 16,3%) e de vínculos mensais (de 13,3% para 10,6%). Praticamente não houve redução da taxa relativa ao valor da remuneração mensal (13%).



## **CARREIRAS JURÍDICAS, PROFISSIONALISMO E ESTADO: UM OLHAR A PARTIR DO CENÁRIO FEDERAL**

Luseni Aquino<sup>1</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

As organizações do sistema de justiça brasileiro foram significativamente fortalecidas desde 1988. O novo programa constitucional, que estabeleceu amplo conjunto de direitos e garantias aos cidadãos, ampliou de modo considerável as atribuições do Judiciário e das funções essenciais à justiça, como uma espécie de “retaguarda” da cidadania. Esse desenho institucional ensejou, em contrapartida, o robustecimento das organizações que administram a justiça e o aprofundamento da inserção privilegiada das carreiras jurídicas na estrutura do serviço público.

O objetivo deste capítulo é discutir esse processo e alguns de seus reflexos. Por meio dos dados disponibilizados pelo projeto Atlas do Estado Brasileiro, pretende-se apresentar um balanço da configuração recente das carreiras jurídicas que atuam no âmbito federal (ou da União), de modo a retratar algumas características dessa força de trabalho, traçar a evolução de seu padrão remuneratório e discutir alguns aspectos das trajetórias ocupacionais de seus membros.

Os dados empíricos são analisados à luz dos aportes da sociologia das profissões, no esforço de conectá-los à discussão sobre o profissionalismo no mundo do direito. Dessa maneira, o texto busca fornecer algumas pistas para a compreensão de um cenário singular no setor público, que associa trajetória persistente de expansão de quadros à garantia de prerrogativas funcionais e remunerações sem paralelo no funcionalismo brasileiro. A intenção é discutir as bases em que se sustenta a inserção privilegiada das carreiras jurídicas e que contribuem para a consolidação da percepção de que seus membros fazem parte de um grupo não apenas insulado dentro do Estado, mas apartado da sociedade.

---

1. Técnica 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-mail*: <luseni.aquino@ipea.gov.br>.

## 2 SISTEMA DE JUSTIÇA, ESTADO E PROFISSIONALISMO NO MUNDO DO DIREITO

O sistema de justiça e as organizações que o integram (Judiciário, Ministério Público – MP, defensoria e advocacia públicas) mantêm relação singular com o Estado. Atuando juntas na aplicação das leis, na garantia da ordem jurídica e na defesa dos preceitos constitucionais na distribuição da justiça (Sadek, 2002), essas instituições conformam uma infraestrutura essencial à imposição do poder sobre a população de determinado território, condição que lhes garante espaço ímpar no aparato estatal e entre seus agentes.

No cenário brasileiro recente, veio somar-se a esse aspecto o novo papel atribuído às instâncias de justiça pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988). O texto constitucional incorporou ampla pretensão normativa ao assegurar aos cidadãos um rol extenso de direitos e afirmar o compromisso da sociedade com valores como o interesse público, o bem comum, a dignidade da pessoa humana e a justiça social (Cittadino, 2000; Castro, 1995). Com o objetivo de garantir eficácia a esses anseios programáticos, foi disponibilizado um conjunto de instrumentos que possibilitam a interpelação do poder público perante a Justiça, com vistas à adequação de suas ações às normas constitucionais; alguns exemplos são a ação direta de inconstitucionalidade, a ação civil pública ou o mandado de segurança coletivo. Frutos de certo hibridismo entre as esferas do direito e da política, esses instrumentos têm levado as instituições de justiça a assumir evidência inédita na vida pública brasileira, uma vez que são as principais responsáveis por manejá-los (Vianna *et al.*, 1999; Arantes, 1997; 2002; Silva, 2001; Carvalho, 1996; Engelmann e Cunha Filho, 2013).<sup>2</sup>

Nesse contexto, o protagonismo dessas instituições ganha novos contornos. Isso porque, se no imediato pós-Constituinte o foco de sua atuação esteve voltado para os temas sociais e a defesa dos novos direitos coletivos e difusos, posteriormente passou a ser dirigido (também) para o controle da probidade administrativa, o zelo pelo patrimônio público e o combate à corrupção, temas que dizem respeito à própria institucionalidade democrática brasileira (Vianna *et al.*, 2018; Avritzer e Marona, 2017; Arantes e Moreira, 2019). Esse movimento evidencia que, ao atuar para além da seara tradicional da administração de conflitos interindividuais (ou de particulares com o Estado), o sistema de justiça se torna uma espécie de agente de legitimação jurídica da política democrática.<sup>3</sup>

2. Alguns analistas argumentam que esse fenômeno é típico da contemporaneidade, o que reflete transformações na dinâmica das sociedades democráticas que converteram o direito na linguagem da política – e o Judiciário e os juízes, em guardiões das promessas de justiça da Constituição (Garapon, 1999). Nessa linha, outros buscaram apontar o papel dos próprios membros das instituições de justiça na configuração do arranjo institucional que dá concretude a esse fenômeno. Para um apanhado dessa mobilização, ver Aquino (2002).

3. Vários autores já apontaram o papel dos “juristas-políticos” como atores centrais na construção do poder pelo direito na história brasileira (Venâncio Filho, 1982; Vianna, 1986; Adorno, 1988; Carvalho, 1996). Em alinhamento com essa interpretação, o que se afirma aqui é que, no contexto político recente, o próprio sistema de justiça é alçado à condição de avalista da política, em um cenário novo em que essas instituições “conquistaram recursos de poder e um espaço que extrapola (em excesso, diriam alguns) os limites de funções exclusivamente judiciais” (Sadek, 2002, p. 253-254).

À ampliação do campo de atuação das instituições de justiça tem correspondido o progressivo fortalecimento das organizações que lhes dão corpo. Tendo a Carta de 1988 reafirmado a autonomia administrativa e financeira do Judiciário, o período mais recente tem assegurado uma posição especialmente privilegiada a esse braço do Estado, pois, além da independência em relação aos outros poderes, estabeleceram-se as condições para a recepção de causas novas, em defesa dos direitos individuais e coletivos, o que possibilitou o atendimento de uma demanda até então reprimida. Com isso, os ramos do Judiciário que atuam no âmbito da União, em especial a Justiça Federal (mas também as Justiças do Trabalho e Eleitoral), encontraram as justificativas para se expandir, por meio da ampliação da sua presença no território nacional, de modo a multiplicar e diversificar suas unidades bem como recrutar novos membros em larga escala.

No que se refere ao MP, a CF/1988 foi essencial para alterar seu *status* institucional e sua posição no interior do sistema de justiça. Isso porque, até os anos 1980, além de desempenhar o papel de fiscal da lei, o órgão atuava prioritariamente no âmbito da persecução penal, estando subordinado ao Executivo e vinculado à sua estrutura. A nova Constituição rompeu com esse padrão e desincumbiu o MP da defesa dos interesses do Estado (função assumida pela advocacia pública), tornando-o autônomo em relação aos poderes constituídos e independente em termos administrativos e funcionais. Com isso, sua missão exclusiva passou a ser a defesa da ordem jurídica e dos interesses da sociedade, ampliando-se o papel que a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) já havia estabelecido na proteção do meio ambiente e do patrimônio histórico, turístico e estético, e estendendo-o à proteção de quaisquer interesses difusos e coletivos. O órgão tem fincado aí as novas bases de sua legitimação social, ampliando sua pauta de atuação para diferentes áreas da ação pública. Para tanto, foi redimensionado de modo significativo, especialmente no âmbito da União, com crescimento destacado do Ministério Público Federal (MPF) e do Ministério Público do Trabalho (MPT).

Quanto à função de advocacia pública, para defesa judicial e assessoramento jurídico da administração, é importante ter em mente que o desenho institucional atual é recente no ordenamento jurídico brasileiro. Até 1988, a representação do Estado e de seus agentes em juízo cabia ao MP, e o assessoramento jurídico dos órgãos da administração direta e indireta era organizado de maneira isolada por cada entidade. O novo marco constitucional instituiu a advocacia pública como arranjo próprio no âmbito do Estado e vinculado ao Executivo. No âmbito federal, a Advocacia-Geral da União (AGU) foi estabelecida em 1993, por meio da Lei Complementar (LC) nº 73. Em 2002, a Lei nº 10.480 atribuiu novas competências à AGU, que absorveu a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais bem como o seu assessoramento jurídico. Com a complexificação crescente das estruturas administrativas e dos objetivos e arranjos que sustentam as políticas públicas, o órgão tem crescido tanto em termos de estrutura quanto em termos de recursos humanos.

No que tange à Defensoria Pública, a história da instituição é bem mais recente, e a CF/1988 também teve papel crucial na conformação de seu espaço no sistema de justiça e dentro do Estado. Apesar de o direito à assistência jurídica gratuita para as pessoas necessitadas constar de textos constitucionais anteriores, um órgão de Estado com essa função não existia de fato, ou era muito precário em termos organizacionais.<sup>4</sup> Depois que a nova Constituição fundou seus marcos gerais, um farto e progressivo arcabouço legislativo veio organizar a instituição, estabelecendo suas funções (LC nº 80/1994, a Lei da Defensoria Pública, modificada posteriormente pela LC nº 132/2009); assegurando-lhe autonomia funcional, administrativa e de iniciativa de proposta orçamentária (Emenda Constitucional – EC nº 45/ 2004, para o órgão nos estados, e EC nº 74/2013, para o nível da União); aprofundando os princípios de unidade, indivisibilidade e independência funcional (EC nº 80/2014); e ampliando sua competência para atuar no ajuizamento de ações civis públicas, na promoção dos direitos humanos e na defesa dos direitos coletivos (Lei nº 11.448/2007 e EC nº 80/2014). Em meio a esse processo, a Defensoria Pública da União (DPU) foi instalada em 1995 e vem ganhando força desde então.

Percebe-se que, a partir de trajetórias diversas, os órgãos do sistema de justiça têm experimentado no contexto recente duas dinâmicas distintas, mas associadas: de um lado, a diversificação de suas atribuições e das possibilidades de atuação, configurando-se uma agenda que busca se aproximar da ideia de defesa dos interesses da sociedade; de outro, um franco fortalecimento institucional, expresso na ampliação de sua autonomia administrativa e funcional (e também financeira, em alguns casos) e de seu corpo jurídico, o que lhes garante condições ímpares de atuação e dá ancoragem a seu protagonismo na vida política nacional.

Porém, esse robustecimento não reflete apenas o reforço da inserção diferenciada do sistema de justiça no Estado. Outra relevante dimensão desse processo diz respeito ao fortalecimento das próprias carreiras jurídicas, com o alargamento das garantias e prerrogativas asseguradas a seus membros e a diferenciação de seu padrão remuneratório no funcionalismo, por exemplo (Aquino e Garcia, 2020). Ainda que essa dinâmica se relacione com o fortalecimento do sistema como um todo e as particularidades de sua missão institucional, tem fundamento no próprio *status* desses profissionais, cuja vinculação ao serviço público se distingue de tal modo dos demais setores que é nítido seu descolamento. Essa questão e a dinâmica que enseja podem ser aclaradas à luz da sociologia das profissões e do profissionalismo no mundo do direito.

As carreiras jurídicas públicas congregam o conjunto de cargos de ocupação permanente reservados a portadores do título de bacharel em direito, englobando, no recorte estrito aqui adotado, a magistratura, o corpo de membros do MP, os

---

4. Em razão da autonomia federativa, alguns estados até haviam instituído o serviço, como foi o caso do Rio de Janeiro ainda nos anos 1950; porém, os formatos organizacionais eram muito distintos, contando com força de trabalho não permanente e capacidade limitada de atendimento.

advogados públicos e os defensores públicos. Além da formação jurídica e de um conjunto mais ou menos comum de compreensões sobre o direito, as pessoas investidas nesses cargos e reunidas nessas carreiras compartilham um *ethos* particular, o qual se firma em valores como excelência, neutralidade e formalismo na aplicação do direito, bem como no compromisso de desenvolver suas respectivas funções com independência em relação a quaisquer interesses. Esse *ethos* é orientado pelo profissionalismo (Freidson, 2013), lógica que preside a organização e a atuação de quem exerce as chamadas profissões liberais.

O profissional é um tipo específico de agente no mercado de trabalho, cuja atuação é regulada por um conjunto de instituições econômicas, políticas e sociais impostas por seus pares, mas que não se organiza em bases estritamente hierárquicas.<sup>5</sup> Essas características garantem aos membros das profissões uma inserção ímpar no mercado de serviços e um regime de trabalho diferenciado dos demais trabalhadores, mesmo quando são assalariados e não autônomos. Tais aspectos encontram fundamento no valor abstrato daquilo que os profissionais produzem e que é amplamente reconhecido como algo que “não pode ser padronizado, racionalizado ou (...) ‘mercantilizado’” (Freidson, 2013, p. 24); ou seja, como algo que permanece “inextricavelmente vinculado à pessoa e à personalidade do produtor” (Coelho, 1999, p. 27).

Vários estudiosos brasileiros do mundo do direito e das instituições jurídicas têm recorrido à sociologia das profissões para tratar dos diferentes aspectos da configuração das carreiras jurídicas no país e, em particular, de sua relação com o Estado e a política (Vianna *et al.*, 1997; Coelho, 1999; Bonelli, 2002; Bonelli e Oliveira, 2003; Bonelli, Oliveira e Martins, 2006; Sadek, 2006; Engelmann, 2006; Santos, 2008; Almeida, 2010). Um pressuposto fundamental dessas análises é o de que o profissionalismo depende do Estado e de suas políticas para obter o efetivo monopólio do mercado de serviços jurídicos e demarcar o espaço de regulação das profissões (Freidson, 2013, p. 132). Nesse sentido, entender adequadamente as relações entre as profissões jurídicas e o Estado requereria apreender “o processo histórico no qual *‘as profissões emergem como uma condição de formação do Estado e a formação do Estado como uma condição maior da autonomia profissional – onde esta última exista’*” (Coelho, 1999, p. 54, grifo nosso).

Seguindo essa compreensão, esses analistas se apoiam nas fartas evidências históricas de que, entre o pós-Independência e ao menos meados do século XX, os profissionais do direito foram os principais responsáveis por abastecer os quadros da

5. Segundo Freidson (2013), é possível pensar a organização do trabalho a partir de três lógicas distintas. A primeira é a lógica de mercado, baseada na livre concorrência, sendo a prestação dos serviços regulada pela liberdade de escolha dos clientes/consumidores, valorizando-se o saber prático, a eficiência e a competição entre quem os oferta. A segunda lógica é a burocrática, que se organiza em torno do princípio da administração racional-legal e tem como mecanismo regulador a hierarquia, valorizando-se a impessoalidade, a legalidade e a padronização na realização das atividades. A terceira lógica, por fim, é a do profissionalismo, que se ergue sobre o princípio do monopólio da atividade profissional, sendo regulada pelo credencialismo, e que valoriza o saber teórico-abstrato, a liberdade de julgamento (ou discricionariedade) do profissional na prestação de serviços e o controle entre pares.

burocracia pública no país, tendo tido sua identidade forjada como “construtores da ordem” (Coelho, 1999; Adorno, 1988; Carvalho, 1996; Vianna, 1986; Venâncio Filho, 1982). Contudo, apontam que essa proximidade em relação ao Estado não foi intrinsecamente favorável a esses profissionais, pois sempre constituiu um ponto de tensão com a lógica burocrática (orientada pela hierarquia e pela padronização de rotinas), além de torná-los vulneráveis a pressões políticas, fatores percebidos como ameaça à discricionariedade e à independência no exercício da perícia jurídica. Seria justamente essa incômoda condição a responsável por impulsionar a luta constante desses atores por autonomia e independência no exercício profissional.

O profissionalismo funcionaria, assim, como resguardo também em relação ao Estado, exigindo negociação constante. Foi por meio dessa negociação que, ao longo da história das instituições do sistema de justiça, os membros das carreiras jurídicas construíram as condições não apenas para garantir autonomia e independência aos órgãos a que se vinculam, como discutido anteriormente, mas também para se proteger das investidas que visavam estabelecer, de fora, seu *status* e a regulação de sua atuação. O pilar central dessa barganha foi o argumento credencialista, que reserva o exercício das ocupações àqueles que portam o diploma de ensino superior em direito. O diploma é um dispositivo que, ao restringir o número de profissionais aptos a atuar no mercado, regula a remuneração e os privilégios associados a determinada profissão, favorecendo um movimento “em direção ao ‘equilíbrio’ de renda igual para todos” (Freidson, 2013, p. 79). Portanto, o credencialismo via ensino superior funciona no mundo profissional como um marcador essencial da *distinção* (Bourdieu, 2013), devendo-se aos diplomas expedidos pelas faculdades de direito parte relevante do reconhecimento social de que se revestem as profissões jurídicas, e que as convertem em emblemas do acesso a rendimentos diferenciados e a espaços e bens sociais privativos.

Com base no fechamento do campo de atuação propiciado pelo credencialismo, ergue-se a pretensão de autogoverno dos profissionais, isto é, a ideia de que o adequado exercício de sua *expertise* requer regulação pelos próprios pares, concededores legítimos dos meandros da vida profissional. Orientado por uma perspectiva autorreferenciada, esse modelo de regulação enseja tanto a seleção de um perfil sociocultural relativamente homogêneo de novos membros quanto a progressiva incorporação do *ethos* profissional em meio à socialização nas carreiras, contribuindo de maneira determinante para a produção de coesão interna e espírito de corpo.<sup>6</sup> Nesse sentido, conforme Bonelli e Oliveira (2003, p. 113), “os segmentos da profissão seriam administradores (que determinam como e onde

---

6. Exemplo do viés endógeno da autorregulação, no caso das carreiras jurídicas brasileiras, é o fato de que são os membros mais antigos e em nível mais alto da progressão funcional que organizam os processos de recrutamento e participam das bancas avaliadoras dos concursos – que inclusive costumam envolver ainda prova oral, ocasião em que, além do desempenho argumentativo dos(as) candidatos(as), avaliam-se também aspectos comportamentais e de postura, sancionando-se determinado perfil de integrante dos corpos profissionais (Bonelli, 2013). São também os profissionais mais experientes das diferentes carreiras que costumam oferecer as capacitações e os treinamentos em serviço, e que, a certa altura, avaliam o desempenho dos colegas nos processos de promoção e progressão.



os praticantes podem atuar), praticantes (que divulgam a profissão, se relacionando diretamente com os clientes) e acadêmicos (que produzem o conhecimento abstrato e formal no qual a profissão se apoia)”.

Juntos, o argumento credencialista e a demanda por autorregulação conformam as bases da dualidade presente no discurso do profissionalismo: de um lado, a bandeira da qualidade do serviço como valor central da atuação profissional; de outro, a defesa de determinadas prerrogativas como condições essenciais para a atuação de qualidade. Ao justificar as prerrogativas funcionais como exigências do próprio exercício da profissão, esse discurso busca “justificar a posição privilegiada das instituições de uma ocupação em uma economia política, bem como a autoridade e o *status* de seus membros” (Freidson, 2013, p. 112), dissociando-os de privilégios. Nesse sentido, a eficácia do profissionalismo depende de que os profissionais influenciem o jogo político sem que sejam identificados como representantes de interesses particulares (Bonelli, 2002).

No Brasil, a política do profissionalismo entre os profissionais do direito se alimenta do próprio texto constitucional, do formalismo técnico-jurídico das instituições do Estado e da arquitetura do sistema da justiça (Bonelli e Oliveira, 2003). Adicionalmente, encontra respaldo no mandato simbólico ou no sentido de missão que a sociedade outorga à atuação desses profissionais, a qual se afigura como bem público indissociável do Estado democrático de direito, em uma retórica que é ativamente reforçada pelas instâncias formadoras de opinião, além dos próprios profissionais. Nesse âmbito, as associações de classe desempenham papel destacado: ao atuarem como agentes políticos do profissionalismo, funcionam também como “abrigos institucionais” para as profissões e seus interesses corporativos e, ao mesmo tempo, servem como interlocutores privilegiados do Estado na negociação política e na pactuação de compromissos com as respectivas categorias profissionais (Freidson, 2013).<sup>7</sup>

Voltando o olhar para as carreiras jurídicas públicas, os estudos mostram que, no caso da magistratura, além do tradicional recrutamento de seus membros nos níveis mais altos da estratificação social brasileira, o poder historicamente acumulado na organização do corpo profissional e na administração monopolista do Judiciário lastreou a defesa da independência desse braço estatal e, ao mesmo tempo, fundou as condições da consolidação do profissionalismo (Bonelli, 2002). De fato, os magistrados foram os primeiros, entre os membros das carreiras jurídicas públicas, a construir e afirmar a autonomia profissional. No período final do Império,

---

7. Alguns exemplos notórios de associações de classe do campo jurídico brasileiro são o Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB), de 1843, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), de 1930, a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), de 1949, e a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp), de 1971. Essas entidades se organizam conforme os ramos da Justiça e as funções que lhes são essenciais, no nível federal e dos estados, onde se multiplicam. Ao longo da história, elas têm sido atores relevantes na vida política nacional, à qual também se apresentam antes como defensoras da ordem jurídica, da justiça e da democracia que como entidades de classe.

já haviam sido asseguradas a esses profissionais vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos, garantias que ancoram a independência funcional do juiz. A institucionalização dessas garantias, absorvidas posteriormente na Lei Orgânica da Magistratura (LC nº 35/1979), foi reforçada com a estabilidade via recrutamento por concursos públicos e por prerrogativas como prisão especial, férias de sessenta dias e possibilidade de aplicação de aposentadoria compulsória, com vencimentos proporcionais, em caso de desvio no exercício da função. Esse contexto institucional tem garantido aos magistrados amplo espaço para o livre exercício da função judicante, em grande medida alheia a mecanismos de controle.<sup>8</sup>

Quanto aos membros do MP, a trajetória da profissionalização foi mais atribulada, tendo sido obstaculizada pela ausência de autonomia institucional do próprio órgão até recentemente. Partindo de uma posição mais dependente do Executivo e menos prestigiada no campo jurídico,<sup>9</sup> esses profissionais estiveram historicamente mais sujeitos à ingerência política e à lógica burocrática (Bonelli, 2002). A instituição do concurso de provas e títulos para a nomeação ao cargo de promotor de Justiça veio somente com a Constituição de 1934, tendo o texto constitucional de 1946 conferido a seus membros estabilidade na função (Bonelli e Oliveira, 2003). Porém, foi apenas a partir de 1988 que, paralelamente à afirmação da autonomia e da independência do MP, seus membros consolidaram sua força no campo jurídico, aproximando-se do *status* há muito desfrutado pela magistratura, com as mesmas garantias de independência e prerrogativas. Essa condição foi absorvida na Lei Orgânica do Ministério Público (Lei nº 8.625/1993) e hoje reverbera em prestígio, poder e rendimentos elevados para seus membros.

No que se refere aos advogados públicos e aos membros das defensorias, trata-se de ocupações estabelecidas mais recentemente no arcabouço jurídico-institucional brasileiro, como antes discutido. No caso específico dos profissionais que atuam no nível federal, vinculados à AGU e à DPU, seu *status* ainda está se firmando em meio ao processo de maturação dos órgãos a que se vinculam. Depois de instalada, em

---

8. Mecanismos de controle da atuação funcional dos magistrados encontram forte resistência no meio profissional, a despeito dos frequentes episódios de arbitrariedade nas decisões judiciais, inclusive em desacordo com as leis e os entendimentos pacificados nas instâncias superiores. Embora demandas nesse sentido tenham se apresentado aos debates constituintes, não tiveram sucesso naquele momento. Posteriormente, a EC nº 45/2004, conhecida como Reforma do Judiciário, criou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), para atuar como órgão de controle administrativo e das atividades dos magistrados, mas tornou sua composição eminentemente corporativa: nove dos quinze conselheiros são do próprio Poder Judiciário (o presidente do Supremo Tribunal Federal – STF e oito magistrados indicados pelo STF, pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ e pelo Tribunal Superior do Trabalho – TST) e seis são pessoas de notório saber jurídico, sendo dois advogados (indicados pela OAB), dois procuradores (indicados pela Procuradoria-Geral da República – PGR) e dois cidadãos indicados pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados; são estes os dois únicos conselheiros sem vínculo necessário com as instituições do sistema de justiça. O mesmo se verifica no caso do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), também criado em 2004: dos quatorze membros, oito são do próprio MP (o procurador-geral da República, quatro integrantes do Ministério Público da União (MPU) e três membros do Ministério Público Estadual – MPE), dois são juizes (indicados pelo STF e pelo STJ), dois advogados (indicados pela OAB) e dois cidadãos indicados pelas casas do Legislativo.

9. Por campo jurídico, entende-se aqui, tal como proposto por Bourdieu (1998), a esfera relativamente autônoma de outros contextos da vida social conformada pelos conteúdos e saberes próprios do direito e pelas relações entre os atores que disputam entre si o poder sobre a produção, a difusão e a imposição desses conteúdos e saberes.

1993, foi apenas a partir do início dos anos 2000 que a AGU foi efetivamente dotada de corpo jurídico próprio, com a realização de seguidos concursos e a absorção do quadro de procuradores federais (que até então eram servidores dos respectivos órgãos representados), estabelecendo-se, assim, um quadro funcional em bases mais sólidas. No caso da DPU, instalada em 1995, seu corpo jurídico ainda está em constituição, tendo o primeiro concurso para a carreira sido realizado apenas em 2001.

Nesse contexto, a construção dessas carreiras, de suas atribuições e de seu poder é um processo ainda em aberto. Apesar de os quadros jurídicos da AGU e da DPU terem crescido consideravelmente nos últimos anos, como se verá adiante, a institucionalidade incipiente desses órgãos, mas também a vinculação imediata ao Executivo, coloca diversos desafios ao estabelecimento da jurisdição autônoma sobre a atuação profissional, diferentemente do que ocorre com magistrados e membros do MP.<sup>10</sup> Porém, enquanto prática advocatícia, ambas as carreiras se aproximam da advocacia privada e de seu espírito de profissão liberal, regendo-se também pelo estatuto da OAB. Com isso, além de estarem submetidos ao regime próprio do serviço público e das instituições a que se subordinam, esses profissionais também gozam, nos limites da lei, das prerrogativas de autonomia e independência no exercício da função e da inviolabilidade de seus atos ou manifestações, asseguradas aos advogados.

Tomando-se as quatro carreiras jurídicas em tela, é possível afirmar que, apesar dos diferentes caminhos percorridos e dos ritmos desiguais que pautaram essas trajetórias, os profissionais do direito lograram sucesso na construção do profissionalismo no país. É certo que, comparativamente àqueles que atuam no nível estadual, os profissionais em exercício no âmbito federal encontram-se em momento anterior desse processo, o que torna mais frágil a jurisdição sobre as carreiras e os deixa mais dependentes de negociação política com o governo para criar cargos, estabelecer critérios de progressão, nomear seus chefes ou definir a política remuneratória. Isso, porém, não os impede de usufruir os benefícios do profissionalismo, com resultados muito palpáveis em termos de privilégios funcionais e remuneratórios. Parte relevante desse estado de coisas remete à força do sistema de justiça e suas instituições; outra parte não menos importante tem a ver com a eficácia política do discurso profissional, que inclusive sobrepõe a identidade coletiva dos profissionais do direito às diferenças dentro do campo (entre níveis de governo ou entre carreiras), resignificando-as a partir do contraste com os “de fora” (Bonelli, 2013); ou seja, com os outros setores do funcionalismo e da burocracia, de quem paulatina e constantemente se distanciam.

---

10. Ressalte-se que, no caso do MP, a ampla autonomia e a atuação muitas vezes tangencial à política são elementos que sobrecarregam a imagem pública de seus membros e tensionam a jurisdição autônoma do exercício profissional. Recentemente, o debate em torno da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 5/2021, que visava alterar a composição do CNMP, mostrou isso. Sob a justificativa de fortalecer a *accountability* do conselho, a PEC buscava ampliar o número de membros indicados pelo Legislativo, mas foi alvo de intensa reação das associações de membros do MP, que alegaram fundamentalmente possível perda de controle da categoria sobre sua atuação profissional. Em votação acirrada ocorrida em outubro de 2021, o substitutivo ao texto original da PEC foi rejeitado na Câmara dos Deputados, mas a discussão sobre o tema não foi encerrada (Lira..., 2021).

### 3 CONFIGURAÇÃO RECENTE DAS CARREIRAS JURÍDICAS E PRIVILÉGIO EM NÚMEROS

A partir da problematização apresentada anteriormente, pretende-se nesta seção discutir alguns reflexos da política do profissionalismo entre as carreiras jurídicas públicas, com foco na configuração do perfil social e remuneratório de seus membros e na discussão sobre uma fração de suas trajetórias ocupacionais no sistema de justiça. Para tanto, serão utilizados como matéria empírica os dados disponibilizados pelo projeto Atlas do Estado Brasileiro, particularmente no que se refere às bases da Relação Anual de Informações Sociais (Rais). Os dados são relativos ao período 2004 a 2019.<sup>11</sup>

As análises se restringem às carreiras atuantes no âmbito da União, reunindo cargos vinculados aos ramos federal, do trabalho e militar do sistema de justiça.<sup>12</sup> Isso envolve:

- na magistratura, juízes(as) e desembargadores(as) federais, trabalhistas e federais militares, também conhecidos como juízes auditores militares;
- entre os membros do MPU, procuradores(as) da República, procuradores(as) regionais da República e subprocuradores(as)-gerais da República, membros do MPF; procuradores(as) do trabalho, procuradores(as) regionais do trabalho e subprocuradores(as)-gerais do trabalho, membros do MPT; e procuradores(as) de justiça militar e subprocurador(as) de justiça militar, membros do Ministério Público Militar (MPM);
- advogado(as) da União, procuradores(as) federais, procuradores(as) da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e procuradores(as) do Banco Central do Brasil (BCB), integrantes da AGU; e
- defensores(as) públicos(as) da União, membros da DPU.

---

11. Devido a algumas inconsistências verificadas nos registros da Rais, os dados relativos aos integrantes das carreiras jurídicas públicas foram ajustados conforme cadastros disponíveis nas páginas da internet da Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Militar, MPU, AGU e DPU. Especificamente no caso da AGU, observou-se ausência quase completa, na base da Rais, de registros relativos aos advogados da União, para 2004, 2005, 2006 e 2018, e aos procuradores federais, para 2004, 2005, 2007 e 2018. Em alguns casos, empregaram-se, em caráter suplementar, dados do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape) do Executivo federal.

12. O sistema de justiça no âmbito da União também inclui o ramo eleitoral, que congrega a Justiça Eleitoral e o MPF, além da AGU e da DPU, sendo responsável pela normatização, organização e realização de eleições, além do processamento de ações relativas às disputas eleitorais. Porém, esse ramo não conta com quadro de cargos jurídicos próprios: além de os membros da AGU e da DPU cumularem a matéria com as demais, a Justiça Eleitoral é composta por juízes estaduais e federais, em exercício de dupla competência, o mesmo acontecendo no caso do MP, que indica procuradores e promotores dos quadros do MPF e dos ministérios públicos estaduais. Dada essa especificidade do ramo eleitoral, não foi contemplado neste estudo, que também não contempla o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) ou o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), que, embora estejam vinculados institucionalmente à União, atuam como instâncias de justiça tipicamente estaduais.

No que se refere especificamente aos membros do Judiciário, optou-se por não incluir os tribunais superiores – STJ e TST – ou o STF, visto que a composição desses órgãos não está atrelada a uma perspectiva estrita de carreira, mas é lastreada politicamente: mediante escolha do presidente da República, os indicados são nomeados ministros após sabatina e aprovação pelo Senado Federal. Deve-se considerar ainda que se trata de número reduzido de vagas (33 no STJ, 27 no TST e 11 no STF), que são destinadas não apenas a membros da magistratura, mas também a membros do MP e advogados (que ocupam as vagas do quinto constitucional), enquanto o cargo de ministro do STF pode ser desempenhado por qualquer cidadão brasileiro nato de notável saber jurídico e reputação ilibada.

### 3.1 Crescimento e (re)configuração do perfil social das carreiras

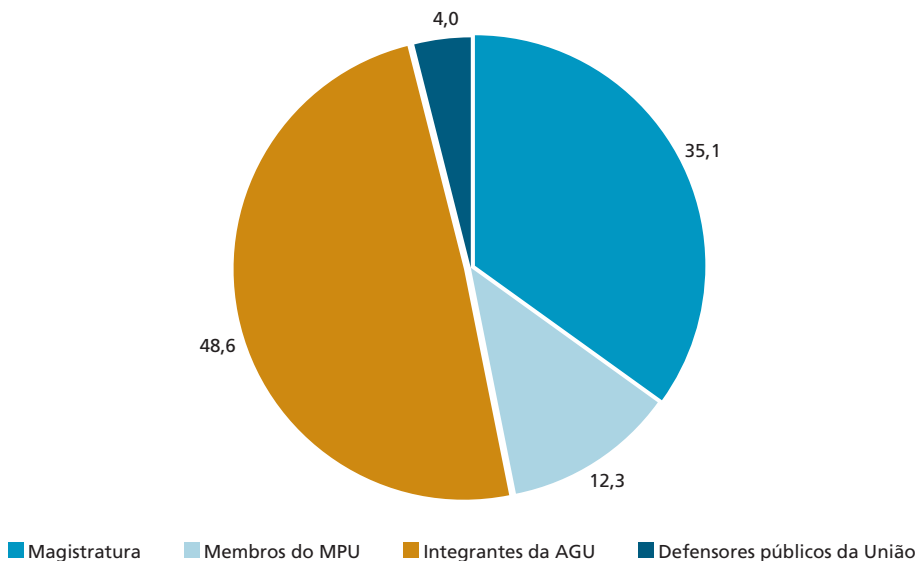
#### 3.1.1 Panorama

Juntas, as carreiras jurídicas públicas atuantes no âmbito da União reuniam 16,3 mil pessoas em 2019, distribuídas conforme o gráfico 1.

#### GRÁFICO 1

**Distribuição dos profissionais do direito conforme as carreiras jurídicas públicas a que se vinculam no âmbito federal (2019)**

(Em %)



Fonte: Dados da Rais (2019) organizados pelo Atlas do Estado Brasileiro, ajustados conforme dados cadastrais de Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Militar, MPU, AGU e DPU. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

Elaboração da autora.

Como é possível observar, os integrantes da AGU representavam quase metade do total. A prevalência dos advogados públicos sobre os demais profissionais reflete o peso da representação judicial da máquina estatal e do assessoramento jurídico à implementação das políticas governamentais na organização do sistema de justiça. A maior parte dos quadros jurídicos da AGU pertence à carreira de procurador federal, com cerca de 3,9 mil membros (48,5%); em seguida, à dos procuradores da PGFN, que somavam 2,1 mil membros (27,1%); dos advogados da União, com aproximadamente 1,8 mil membros (22,3%); e dos procuradores do BCB, que totalizavam apenas 163 membros (2,1%). No conjunto, computavam-se cerca de 8,0 mil profissionais, patamar que se manteve estável desde 2008 – de fato, o maior crescimento dos quadros da AGU se verifica nos anos iniciais do período sob análise, quando ganhou impulso seu processo de organização institucional, como indicado anteriormente. No cômputo total, o quadro jurídico da AGU ampliou-se em 37,0% desde 2004, apresentando crescimento médio anual de 2,1%, puxado pela evolução no número de procuradores da PGFN e de advogados da União, que cresceu, respectivamente, 109,4% e 67,1% no período a taxas médias anuais de 5,1% e 3,5%.

O segundo grupo de carreiras mais numeroso é o da magistratura, que comparecia com pouco mais de 5,7 mil membros em 2019, sendo dois terços deles (ou 3,7 mil) juízes do trabalho e um terço (ou 1,9 mil) juízes federais – a presença dos juízes militares, responsáveis por processar militares das Forças Armadas e civis que cometeram crimes militares previstos em lei, é residual e constante na série (cerca de quarenta membros). Essa distribuição foi relativamente estável no período em tela, com ampliação pequena, porém constante, da participação da magistratura federal (3,9 pontos percentuais – p.p.) e diminuição correspondente da trabalhista. No cômputo geral, verifica-se ampliação em 49,1% do número total de juízes federais, do trabalho e militares entre 2004 e 2019, sendo o primeiro grupo o responsável por puxar o crescimento médio anual no período à taxa de 3,4% ao ano, contra 2,4% ao ano no caso da Justiça do Trabalho.<sup>13</sup>

Os membros do MPU aparecem em terceiro lugar no cômputo total das carreiras jurídicas federais. O quadro aqui é o inverso do que se verifica no Judiciário quanto ao peso das matérias: os membros do MPF formavam o maior grupo (58,4%), seguidos dos membros do MPT (39,6%). Foi este inclusive o braço do MPU que mais cresceu entre 2004 e 2019, passando da casa das quatro centenas para cerca de oitocentos membros, um crescimento de 74,2%; por sua vez, o MPF

---

13. Embora tenha sido incorporada ao Judiciário apenas nos anos 1930, a Justiça do Trabalho sempre foi o maior ramo jurisdicional no âmbito da União, lidando com demandas de massa e fazendo-se presente em boa parte do território nacional. A reforma trabalhista, em vigor desde novembro de 2017, deve impactar a configuração desse ramo da Justiça, inclusive no que concerne à diminuição do número de membros e servidores; porém, em razão da proximidade, os dados de 2019 ainda não refletem essa tendência, mas a dinâmica de reequilíbrio do Judiciário de âmbito federal a partir do crescimento da Justiça Federal.

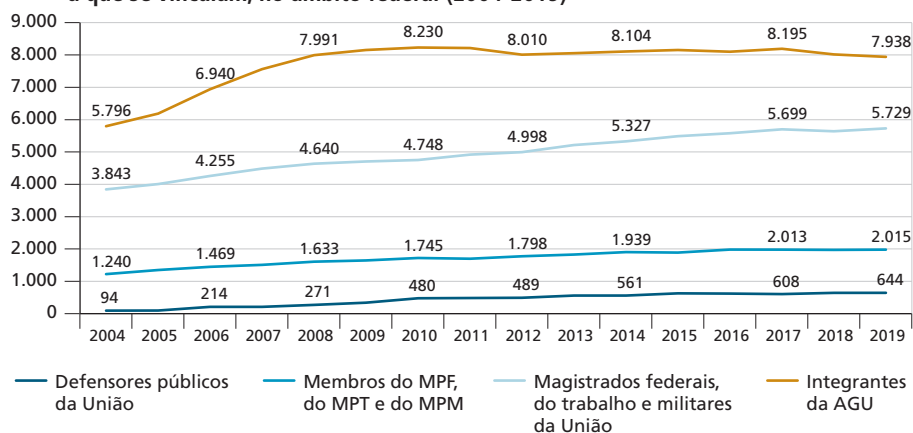
viu seu quadro de profissionais jurídicos crescer 60,8%, saltando de pouco mais de setecentos para 1.156 membros, enquanto o MPM manteve-se relativamente estável, variando seu quadro entre setenta e oitenta membros. No total, o crescimento experimentado no MPU foi de 62,5% e seus membros passaram de 1,2 mil profissionais, no primeiro ano da série, para cerca de 2,0 mil, no último, um crescimento médio de 3,3% ao ano.

Finalmente, têm-se os defensores públicos da União, que somavam 644 profissionais em 2019. Entre as instituições do sistema de justiça atuantes no âmbito federal, foi a DPU a que apresentou o maior crescimento no período, tendo seu quadro ampliado 6,85 vezes desde 2004, um crescimento médio anual na casa dos 13,7%. Ressalte-se, porém, que se trata do braço mais recente entre os quatro sob análise, tendo sido realizado o primeiro concurso para a carreira apenas em 2001. De todo modo, é evidente que os pouco mais de seiscentos membros ainda representavam um quantitativo bastante reduzido de profissionais jurídicos, considerando-se não apenas os demais integrantes do sistema de justiça de âmbito federal, mas também o desafio de prestar assessoria jurídica a quem dela necessite em todo o território brasileiro.

O gráfico 2 mostra a evolução comparada do número de ocupantes dos cargos que compõem as quatro carreiras jurídicas federais entre 2004 e 2019, evidenciando as diferentes dinâmicas entre elas, com ampliação pronunciada nos anos iniciais, desaceleração do ritmo de crescimento em meados da série e estabilização no número de membros no período mais recente.

GRÁFICO 2

**Evolução do número de ocupantes de cargos jurídicos públicos, conforme as carreiras a que se vinculam, no âmbito federal (2004-2019)**



Fonte: Dados da Rais (2019) organizados pelo Atlas do Estado Brasileiro, ajustados conforme dados cadastrais de Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Militar, MPU, AGU e DPU. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

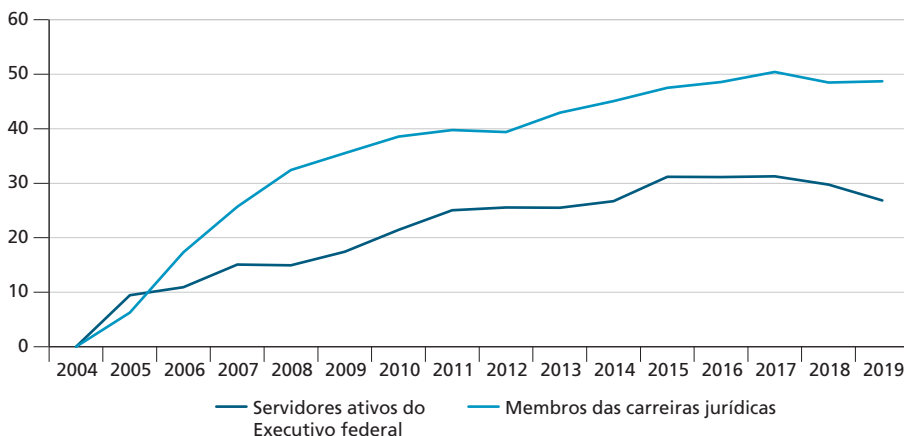
Elaboração da autora.

Contraopondo-se o desempenho das carreiras jurídicas às curvas de crescimento relativas a outros campos do funcionalismo federal, verificam-se claramente os efeitos do fortalecimento institucional dos órgãos do sistema de justiça. O gráfico 3 compara a trajetória daquelas carreiras à do conjunto dos servidores ativos do Executivo federal.

**GRÁFICO 3**

**Crescimento anual acumulado dos quantitativos de servidores ativos do Executivo federal e de membros das carreiras jurídicas federais (2004-2019)**

(Em %)



Fontes: Dados da Rais (2019) e do Sipe organizados pelo Atlas do Estado Brasileiro, ajustados conforme dados cadastrais de Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Militar, MPU, AGU e DPU. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>. Elaboração da autora.

A curva das carreiras jurídicas é claramente determinada pelo comportamento dos cargos da AGU, que são em maior número e cresceram fortemente no período inicial da série. De todo modo, o gráfico 3 evidencia o descolamento da dinâmica do sistema de justiça do Executivo a partir de 2006, com índices que não encontram paralelo neste outro setor do aparelho de Estado: enquanto os vínculos nas carreiras jurídicas cresceram 48,8%, entre os servidores do Executivo o indicador foi de 26,8%, com crescimento médio anual de 1,6%, contra 2,7% no primeiro caso.

### 3.1.2 Distribuição por sexo

Com vistas a qualificar o crescimento das carreiras jurídicas entre 2004 e 2019, recorre-se aos dados relativos ao sexo, à idade e à raça dos vínculos declarados à Rais para discutir a evolução do perfil de seus membros e captar mudanças ou tendências relevantes. O objetivo aqui não é explorar a fundo essas questões, mas tecer algumas considerações a respeito desses marcadores, na tentativa de indicar potenciais reflexos da política do profissionalismo sobre a conformação do corpo



jurídico das carreiras federais, no sentido tanto de garantir coesão interna ao(s) grupo(s) quanto de preservar seu prestígio social.<sup>14</sup>

No que se refere ao sexo, 58,4% dos membros das carreiras jurídicas eram homens e 41,6%, mulheres. Essa distribuição era um pouco mais favorável para as mulheres do que para o nível federal como um todo, no qual os vínculos femininos representavam 40,8% do total. Comparando-se, no entanto, os dados das carreiras jurídicas com os indicadores do Executivo federal, observa-se que, nesse âmbito, a equidade de gênero era um pouco maior, com as mulheres somando 44,3% dos vínculos em 2019, conforme aponta o Atlas do Estado Brasileiro. Ainda assim, como se sabe que a participação feminina nos diferentes cargos do mercado de trabalho cai à medida que aumentam as exigências com relação à qualificação, é importante destacar o peso das mulheres em carreiras da elite do setor público e muito bem remuneradas, como o são as carreiras jurídicas.

Nesse sentido, vale registrar que, comparativamente a algumas carreiras do topo da administração pública, que também exigem formação de nível superior e contam com alto número de servidores(as), aquelas do âmbito jurídico ainda se sobressaíam no que tange à participação feminina, ficando atrás apenas do magistério superior, como mostra a tabela 1.

É importante ter em conta que a incorporação massiva das mulheres às carreiras jurídicas públicas ocorreu a partir da década de 1990, em meio à expansão e ao fortalecimento do sistema de justiça (Bonelli, 2013; Vianna *et al.*, 2018; Kahwage e Severi, 2019; Bonelli e Oliveira, 2020). Além da ampliação da oferta de cursos jurídicos no período e, conseqüentemente, do número de mulheres bacharéis em direito aptas a concorrer a esses cargos, o fenômeno também esteve relacionado à maior atratividade das carreiras públicas para muitas delas. Comparativamente à lógica competitiva e exigente, em termos de jornada de trabalho, do mercado da advocacia privada, as carreiras públicas facilitariam a compatibilização da vida profissional com a logística de cuidados e gestão da família, que ainda é prioritariamente dirigida às mulheres (Bonelli, 2013).

---

14. Como indica Bourdieu, a dinâmica autorregulatória das profissões, que inclui não apenas a definição dos marcos da atuação profissional, mas também as políticas de recrutamento e promoção, é elemento decisivo da produção do que denomina como "classe de *habitus*": "É assim que os membros dos grupos baseados na cooptação, ou seja, a maior parte das corporações (médicos, arquitetos, professores de ensino superior, engenheiros etc.), protegidas por um *numerus clausus*, explícito ou tácito, têm sempre em comum algo a mais e diferente das características explicitamente exigidas: a percepção comum das profissões – sem dúvida, uns dos princípios reais das 'vocações' – é menos abstrata e irreal que a dos estatísticos, levando em consideração não só a natureza do cargo ou o montante das remunerações, mas determinadas características secundárias que, frequentemente, se encontram na origem de seu valor social (prestígio ou descrédito) e que, ausentes da definição oficial, funcionam como exigências técnicas tácitas, orientando mais ou menos abertamente – tais como idade, sexo, origem social ou étnica – as escolhas de cooptação, desde a entrada na profissão e ao longo de toda a carreira, de modo que os membros da corporação desprovidos desses traços são excluídos ou enviados para posições marginais" (Bourdieu, 2013, p. 98).

TABELA 1  
**Distribuição entre os sexos dos membros de carreiras federais selecionadas (2020)**  
 (Em %)

Carreira	Mulheres	Homens
Carreiras jurídicas públicas <sup>1</sup>	41,6	58,4
Auditor fiscal da Receita Federal	24,2	75,9
Delegado de Polícia Federal	15,3	84,7
Auditor federal do trabalho	35,5	64,5
Auditor federal de finanças	27,7	72,3
Diplomata	24,4	75,5
Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG)	34,6	65,5
Professor do magistério superior	45,2	54,8
Professor do ensino básico técnico e tecnológico	41,4	58,6

Fonte: Dados da Rais organizados pelo Atlas do Estado Brasileiro, ajustados conforme dados cadastrais de Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Militar, MPU, AGU e DPU. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

Elaboração da autora.

Nota: <sup>1</sup> Os dados das carreiras jurídicas são relativos a 2019 e foram ajustados conforme cadastros de Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Militar, MPU, AGU e DPU.

A feminização dessas carreiras foi vivida de maneira especialmente intensa nos órgãos que atuam no âmbito da União. De um lado, porque sua disposição menos capilarizada no território, relativamente às instituições estaduais, favorece a lotação e fixação dos profissionais em cidades de médio e grande porte, aspecto relevante no planejamento das trajetórias profissionais das mulheres; de outro, porque, como já discutido anteriormente, a jurisdição de seus membros sobre a definição da política de recrutamento e de gestão das carreiras era mais frágil, o que teria favorecido a inclusão das mulheres em patamares elevados logo que os concursos federais passaram a ser organizados com maior frequência e a disponibilizar grande número de vagas (Bonelli, 2013).

Os dados corroboram essa leitura e mostram que a presença das mulheres nas carreiras jurídicas federais cresceu mais que a dos homens nos dezesseis anos sob análise: elas passaram de 4,5 mil para 6,8 mil integrantes, um aumento de 51,1%, enquanto os homens experimentaram crescimento de 47,1%, passando de 6,5 mil para 9,5 mil membros. Essa diferença, porém, não alterou de maneira significativa o padrão de distribuição entre os sexos, tendo as mulheres visto sua participação relativa aumentar em apenas 0,7 p.p. no período, mas com tendência de queda desde 2013. Nesse sentido, corrobora-se a leitura de que a cautela tomou o lugar do otimismo em torno da inclusão feminina nas carreiras jurídicas (Bonelli e Oliveira, 2020), que pode inclusive já ter atingido seu pico (Vianna *et al.*, 2018).<sup>15</sup>

15. Esse cenário é compatível com outros levantamentos, como aqueles realizados pelo CNJ (2019) e pela AMB (Vianna *et al.*, 2018), apenas para a magistratura. Os dados apresentados nesses estudos apontam que o percentual de ingressantes do sexo feminino atingiu 41% entre 2001 e 2010, mas tem caído desde então. Há inclusive a hipótese de que a reserva de vagas para negros/indígenas tem se expandido no espaço anteriormente ocupado pelo ingresso de mulheres (Bonelli e Oliveira, 2020). Isso seria evidência contundente do tipo de efeito que o controle da política do profissionalismo exerce sobre a composição de sexo das carreiras jurídicas públicas.

Na análise da composição por sexo das diferentes carreiras jurídicas, observam-se situações diferentes. Na magistratura, a participação das mulheres era ligeiramente superior ao índice geral das carreiras jurídicas, na cifra de 42,9% em 2019, marca que permaneceu relativamente estável nos dezesseis anos analisados. O indicador é puxado para cima pela composição da magistratura trabalhista, em que a distribuição entre os sexos era praticamente paritária: 49,0% de mulheres e 51,0% de homens. O viés de gênero na segmentação ou segregação horizontal parece evidente na configuração desse cenário (Bonelli, 2013; Kahwage e Severi, 2019), concentrando a participação das mulheres no ramo trabalhista do direito, mais próximo dos temas sociais, e afastando-as dos ramos administrativo, tributário e previdenciário, pautas que conformam a maior parte da demanda apresentada à Justiça Federal. Como é exatamente nesse ramo que tem havido maior expansão dos quadros, fica o indicativo de um cenário potencialmente desfavorável para as mulheres. Na AGU, a participação de homens e mulheres reproduz o cenário geral das carreiras jurídicas, com índices de 58,4% e 41,6% respectivamente; 2012 foi o ano em que se atingiu a distribuição mais equilibrada, mas ainda distante da equidade, com 57,2% de homens e 42,8% de mulheres. Também entre os defensores públicos da União, a distribuição entre os sexos se assemelha ao padrão para o conjunto das carreiras jurídicas, havendo 59,2% de homens e 40,8% de mulheres.

Era no MPU, contudo, que as desigualdades de participação entre os sexos estavam mais marcadas em 2019, evidenciando-se o domínio masculino. Naquele ano, as mulheres representavam apenas 37,8% dos membros, tendo iniciado a série na casa dos 36,9% e atingido o nível mais alto de participação em 2013, com a marca de 38,2%; desde então, o indicador ficou abaixo desse patamar. É de se notar que, entre as carreiras desse órgão, a presença de mulheres registrou o nível mais baixo no MPF, onde elas conformavam apenas 29,4% do total, e no MPM, onde eram 33,3%. Novamente, foi o ramo trabalhista quem puxou o indicador agregado de participação feminina: no MPT, as mulheres chegaram a superar os homens em 2019, atingindo 50,6% dos cargos ocupados. Contudo, observam-se aqui discrepâncias acentuadas de acordo com a progressão na carreira: somando 49,6% dos membros no cargo inicial, de procurador do trabalho, as mulheres chegavam a 58,5% dos procuradores regionais do trabalho, mas a apenas 40,5% dos subprocuradores do trabalho, uma inversão completa do cenário no nível mais elevado.

Aproveitando o fato de que os dados relativos aos vínculos do MPU cadastrados na Rais permitem diferenciar os três níveis das carreiras, é possível fazer algumas considerações sobre as nuances que permeiam a participação feminina nesse meio profissional. Aqui é preciso ter em mente que a incorporação das

mulheres se deu em um contexto posterior ao da consolidação do *ethos* profissional e dos valores que caracterizam o profissionalismo no campo do direito (formalismo, objetividade, neutralidade, firmeza e independência, entre outros), os quais estão culturalmente associados ao universo masculino. Em outras palavras, a participação das mulheres nas carreiras jurídicas se adensou em um cenário em que vigia uma concepção generificada da profissão (Bonelli, 2013). Em um contexto de regulação alheio a critérios que não aqueles valorizados pela lógica profissional e ao argumento meritocrático, produziu-se um ambiente que restringe o acesso das mulheres ao topo das carreiras e às posições de comando (Bonelli e Oliveira, 2020; Kahwage e Severi, 2019).

No caso dos órgãos federais, embora grande quantidade de mulheres tenha sido absorvida, sendo-lhes franqueado inclusive o acesso mais rápido às posições de desembargadoras e procuradoras regionais do MP, diferentemente do que se observa no âmbito dos estados, o “teto de vidro” do sistema de gênero segue em operação, deslocando-se aqui para os graus superiores da carreira (Bonelli, 2013).<sup>16</sup> Com isso, a ascensão profissional das mulheres ao último nível das carreiras do MPU – assim como aos tribunais superiores, embora o dado não seja objeto desta análise – permanece bloqueada e elas seguem sub-representadas nesses espaços de maior poder, enquanto os homens perduram como a imagem emblemática dos profissionais que ocupam o topo das carreiras.

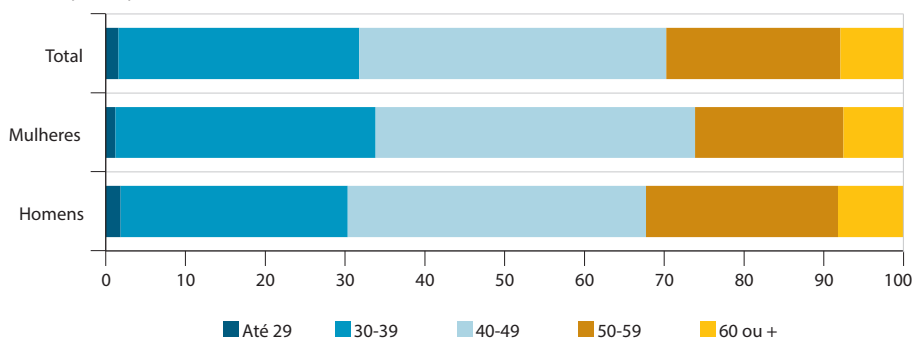
### 3.1.3 Perfil etário e de ingresso

No cômputo geral, 31,6% dos profissionais das carreiras jurídicas tinham idade até 39 anos, 60,4% estavam no grupo entre 40 e 59 anos e 8,0% tinham mais de 60 anos em 2019. A idade média verificada foi de 42 anos, com mediana em 40 anos; já a moda ficou um pouco mais baixa, em 36 anos. As mulheres eram um pouco mais jovens, havendo 33,7% delas nas faixas etárias até 39 anos, contra 30,2% no caso dos homens; porém, era na faixa intermediária da distribuição, de 40 a 49 anos, que elas se concentravam (40,1%), enquanto a presença dos homens nessa faixa ficava em 37,3%, destacando-se ainda a participação masculina nas faixas acima de 50 anos, na qual se encontravam cerca de um terço deles.

---

16. Trata-se, nesse caso, de mecanismo da estratificação ou segregação vertical, que produz sub-representação das mulheres no topo das carreiras e em posições de maior prestígio e responsabilidade (Bonelli, 2013; Fragale Filho, Moreira e Sciammarella, 2015; Kahwage e Severi, 2019). Isso apesar de o sistema de progressão salvaguardar a antiguidade como um dos critérios de acesso (ao lado do mérito), pois é comum que as mulheres se aposentem antes que o critério da antiguidade as conduza aos cargos que se tornam vagos nessas posições – até porque a legislação permite que elas o façam mais cedo do que os homens.

GRÁFICO 4  
Distribuição etária dos membros das carreiras jurídicas públicas, por sexo (2019)  
(Em %)



Fonte: Dados da Rais (2019) organizados pelo Atlas do Estado Brasileiro, ajustados conforme dados cadastrais de Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Militar, MPU, AGU e DPU. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>. Elaboração da autora.

De maneira compatível com a história institucional mais recente da AGU e da DPU, seus membros apresentavam os perfis mais jovens, abaixo do padrão geral, tendo em vista que, no primeiro caso, esse contingente representava 35,1% do total. O caso da DPU é *sui generis*, visto que os profissionais com menos de 40 anos somavam mais da metade do total (57,5%); note-se que, somando-se a esse grupo os membros na faixa de 40 a 49 anos, se chega à cifra de 95,2% dos defensores públicos da União com idade abaixo de 50 anos, o que evidencia que, ao caráter recente do órgão, corresponde o recrutamento de pessoas mais jovens, com menos experiência no campo profissional.

As carreiras da magistratura e do MPU são aquelas que reúnem os profissionais mais maduros: 64,1% dos juízes tinham idade entre 40 e 59 anos, proporção que caía para 60,8% entre os membros do MPU. No caso dos integrantes do Judiciário, o perfil etário se diferencia de acordo com os ramos de atuação: na Justiça Federal, 65,5% dos juízes estavam na faixa entre 40 e 59 anos, proporção que caía para 63,5% na Justiça do Trabalho, embora nesse ramo o grupo mais jovem fosse menor (23,5% contra 27,9%) e o estrato de mais de 60 anos, maior (13,0% contra 6,6%). Na Justiça Militar, concentravam-se os magistrados de idade mais elevada: enquanto 51,2% tinham idade entre 40 e 59 anos (o percentual mais baixo), 29,3% dos profissionais estavam na faixa etária superior a 60 anos. No MPU, é também no ramo militar que o perfil etário se apresenta mais elevado: 28,5% era a parcela dos que tinham mais de 60 anos; somados aos do grupo intermediário, de 40 a 59 anos, representavam cerca de 88,5% dos membros do órgão. No outro extremo, os membros do MPT eram os mais jovens, com 29,8% deles apresentando idade inferior a 40 anos, seguidos de perto pelos membros do MPF, onde esse grupo

correspondia a 29,3% do total. Os estratos com idade entre 40 e 59 anos nesses ramos do MPU também se equilibravam, representando 60,2% e 61,3% do contingente total em cada caso.

Em termos gerais, os dados indicam que as carreiras jurídicas foram envelhecendo gradualmente no período em tela. Na magistratura, a proporção de juízes com idade até 39 anos passou de 47,1%, em 2004, para apenas um quarto dos vínculos em 2019, enquanto a parcela daqueles com idade entre 40 e 59 anos passou de 46,5% para 64,1%. No MPU, o movimento foi o mesmo: os mais jovens passaram de 49,6% do total para 28,8%, enquanto os da faixa intermediária saltaram de 46,7% para 60,8%. Na AGU, o primeiro grupo variou de 54,5% para 35,1% (com queda concentrada na faixa até 29 anos, cuja participação caiu 21,8 p.p.), e o segundo passou de 41,2% para 59,1% do total. Na própria DPU, onde se encontrava a maior parcela de profissionais jovens, esse contingente chegou a 57,5% em 2019, depois de ter sido de 74,5% em 2004; nesse ínterim, a participação do grupo com idade entre 40 e 59 anos saltou de 24,5% para 42,4%.

A idade média de entrada dos profissionais nos respectivos cargos permite discutir alguns aspectos de sua inserção nas carreiras jurídicas e de sua trajetória inicial. Tomados em conjunto os membros ativos ao final de 2019, a idade média de entrada ficou em 30,0 anos; enquanto a moda foi 27 anos, a mediana se estabeleceu nos 29. As médias mais baixas da idade de entrada foram encontradas entre os integrantes da AGU e da DPU, com 28,8 e 29,3 anos, respectivamente, enquanto, entre os membros do MP, o indicador ficou em 30,3 anos e, na magistratura, em 31,5. Note-se que a moda da idade à entrada entre os integrantes da AGU foi 26 anos, a mais baixa no geral, ficando a mediana em 28 anos, mesma medida observada no caso dos membros da DPU. Os dados sustentam a leitura de que as carreiras de ambos os órgãos constituem, entre aquelas de âmbito federal, as principais portas de entrada para jovens bacharéis de direito no início de suas trajetórias profissionais.

De modo geral, as medidas são muito próximas entre si, o que sugere a existência de um perfil comum entre os ingressantes nas diferentes carreiras. O fato de que o desvio-padrão em geral é baixo (5,16 anos) reforça a significativa homogeneidade na constituição dos respectivos corpos profissionais. Deve-se considerar que, para essas carreiras, um dos requisitos, além da aprovação em concurso público de provas e títulos, é a comprovação de um tempo mínimo de experiência na prática jurídica, fixado pela EC nº 45/2004 em três anos.<sup>17</sup> A exigência é um exemplo evidente do controle do mercado de trabalho profissional, pois restringe

17. O texto constitucional (art. 93) refere-se explicitamente à magistratura e aos quadros do MP, deixando a exigência à discricionariedade dos demais órgãos. No caso da DPU, a EC nº 80/2014 tornou aplicável o disposto no art. 93 da CF/1988, e o órgão tem exigido os três anos mínimos. A AGU também segue a diretriz, mas tem exigido dois anos prévios de prática jurídica, o que ajuda a explicar a baixa idade de seus membros ao ingressarem nas carreiras vinculadas ao órgão.

ainda mais o acesso às carreiras jurídicas públicas, uma vez que o tempo deve ser comprovado considerando-se apenas atividades privativas de bacharéis em direito, como advocacia, consultoria jurídica, atuação como servidor ou mesmo como estagiário no sistema de justiça.

Comparando-se os dados de 2019 aos de 2004, percebe-se que houve uma leve diminuição da idade média de entrada nas carreiras. No cômputo total, o indicador passou de 30,8 anos para 30,0 no período. Nos dois pontos de observação, a idade média mais alta foi registrada entre os magistrados (32,4 anos em 2004 e 31,5 anos em 2019), com destaque para o ramo militar, no qual a medida ficou pouco acima dos 36 anos nos dois períodos, ainda que em trajetória descendente. Paralelamente, foi entre os membros da Justiça Federal que se observou a maior queda, de 1,4 ano entre 2004 e 2019. Quanto aos membros do MPU, a idade média geral de entrada passou de 31,0 para 30,3, com o valor sendo puxado para cima pelos integrantes do MPM em ambos os casos, com leve aumento da idade média à entrada no período sob análise. Por sua vez, a maior queda foi registrada entre os membros do MPT, com diferença de 2,8 anos a menos entre 2004 e 2019. Os integrantes da AGU e da DPU apresentaram as idades médias de ingresso mais baixas. Porém, se no início da série o indicador ficou em 29,7 e 29,0 anos, respectivamente, em 2019, enquanto a idade média de entrada dos integrantes da AGU caiu para 28,8 anos, no caso da DPU se observou leve aumento (29,3 anos). Confirmando a trajetória peculiar desse órgão, note-se que a moda da idade dos defensores públicos, ao entrarem na carreira, passou de 24 anos em 2004 para 27,0 no último ano da série, ao passo que a mediana oscilou de 27 para 28 anos.

No quadro geral, a combinação da queda da idade média de entrada com o aumento da participação das faixas etárias mais maduras indica o envelhecimento dos membros das carreiras jurídicas no cenário de desaceleração da reposição dos quadros, configurado desde ao menos meados dos anos 2010. Ainda que a taxa de crescimento anual médio das carreiras do sistema de justiça permaneça acima do verificado em outros setores, mesmo nos últimos anos, no cenário desenhado o efeito da idade mais baixa no momento de entrada se dilui em meio ao progressivo amadurecimento dos quadros jurídicos, medido em termos etários.

### 3.1.4 Composição segundo raça ou cor<sup>18</sup>

No que diz respeito à composição racial ou por cor, as carreiras jurídicas públicas refletem ainda hoje o padrão histórico de recrutamento de seus membros entre os estratos de inserção privilegiada na sociedade brasileira. Dos 16,3 mil membros

18. As informações para a variável raça dos trabalhadores do setor público brasileiro não são devidamente registradas na Rais, o que resulta em esse dado não estar disponível em mais de 90% dos casos. Para contornar o problema, a equipe do Atlas do Estado Brasileiro desenvolveu uma metodologia de imputação das informações faltantes, que recorre a dados de vínculos anteriores desses trabalhadores constantes nas bases da própria Rais e à imputação por probabilidade, de acordo com características individuais, regionais e organizacionais, para os casos que permanecem sem classificação.

ativos em 2019, 78,7% eram pessoas brancas, contra 18,4% negras e 2,9% classificados na categoria “outras” (reunindo indígenas e amarelos). Essa composição contrasta abertamente com o perfil de cor ou raça da população brasileira, que contava, no mesmo ano, com 56,2% de pessoas negras, 42,7% de brancas e 1,1% de indígenas e amarelos, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Essas desigualdades têm sido fartamente documentadas em outras análises que apontam sub-representação da população negra no setor público como um todo, em especial no nível federal, no qual se concentram os vínculos em cargos que exigem graus mais elevados de escolaridade, que são mais bem remunerados e voltados a atividades de gestão de políticas públicas (Silva e Lopez, 2021; Silveira e Almeida, 2021).

Nesse sentido, o padrão verificado entre as carreiras jurídicas não é exclusivo. A tabela 2 mostra, para as mesmas carreiras federais do topo da administração destacadas anteriormente, que, em alguns setores do funcionalismo, como entre os auditores da Receita Federal, os delegados da Polícia Federal, os EPPGGs e os auditores do trabalho, há proximidade com o perfil de raça ou cor das profissões jurídicas, ainda que essas se destaquem pela maior participação relativa das pessoas brancas. O contraste se estabelece com as carreiras do magistério e da diplomacia, nas quais o peso da presença de não brancos é maior – ainda que, no segundo caso, parte do fenômeno esteja relacionado ao alto índice de dados não informados (28,2%).

TABELA 2  
**Composição por raça ou cor de carreiras federais selecionadas (2020)**  
(Em %)

Carreira	Branco	Negro	Outros	Não informados
Carreiras jurídicas públicas <sup>1</sup>	78,7	18,4	2,9	-
Auditor fiscal da Receita Federal	76,0	14,5	6,1	3,4
Delegado de Polícia Federal	74,5	18,6	2,2	4,7
Auditor federal do trabalho	73,3	20,4	3,5	2,7
Auditor federal de finanças	67,6	25,0	2,9	4,6
Diplomata	58,2	11,7	1,9	28,2
EPPGG	73,5	20,7	1,7	4,2
Professor do magistério superior	68,5	23,4	1,9	6,2
Professor do ensino básico técnico e tecnológico	56,7	36,4	1,7	5,2

Fontes: Dados da Rais (2019) e do Siape organizados pelo Atlas do Estado Brasileiro. Os dados das carreiras jurídicas foram ajustados conforme cadastros de Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Militar, MPU, AGU e DPU. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

Elaboração da autora.

Nota: <sup>1</sup> Dados relativos a 2019.

Ao analisar a composição racial das carreiras jurídicas a partir do sexo de seus membros, verifica-se que os homens brancos respondem por 45,7% do total e os negros, por 11,2%, enquanto as mulheres brancas representam 33,0% e as negras, 7,2%.



Vale destacar que, entre as mulheres, a desigualdade racial é ainda mais acentuada: o percentual de pessoas brancas sobe para 79,4% e o de negras cai para 17,3%. Isso reforça um aspecto que a literatura vem apontando com relação à origem social das mulheres que têm sucesso em integrar as carreiras jurídicas públicas; no caso da magistratura, por exemplo, elas tendem a ser provenientes de estratos mais favorecidos que os homens, observando-se especialmente o indicador escolaridade dos pais (Bonelli e Oliveira, 2020). Esse é um aspecto que sobrecarrega particularmente as mulheres negras oriundas das classes de renda mais baixa, pois, para lograr o ingresso nessas carreiras, elas têm de enfrentar um obstáculo duplo, qual seja, o sexo e a origem social, mesmo já tendo obtido o diploma superior em direito.

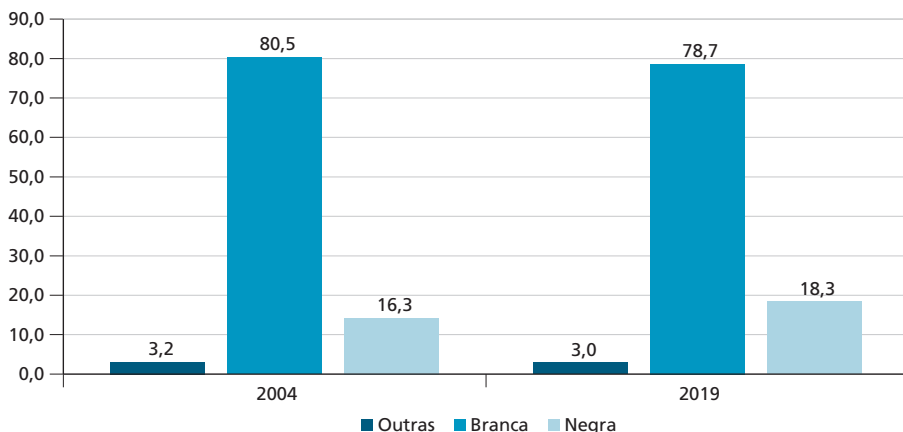
Comparando-se as carreiras entre si, a maior presença de pessoas brancas é encontrada na magistratura, na qual elas representavam 81,7% do total, e entre os membros do MPU, onde somavam 81,3%; quanto aos negros, estavam mais presentes entre os defensores públicos (23,3%) e os integrantes da AGU (20,6%). Chama atenção o fato de que a participação dos homens brancos é maior nas carreiras do MPU (50,1%), onde também se registra a menor participação de mulheres negras (5,5%). Destaque-se ainda que é na magistratura que se observa a maior participação de pessoas de raça ou cor amarela (2,5%), mas a menor proporção de indígenas (0,3%).

Ao analisar a evolução da composição dos profissionais das carreiras jurídicas distribuídos por raça ou cor, percebe-se que, entre 2004 e 2019, as mudanças foram lentas, com ampliação em 2,1 p.p. na participação das pessoas negras e queda de 1,8 p.p. e 0,3 p.p. na participação das brancas e de outras raças/cores respectivamente.

#### GRÁFICO 5

#### Evolução da composição por raça ou cor das carreiras jurídicas públicas atuantes no âmbito federal (2004 e 2019)

(Em %)



Fonte: Dados da Rais (2019) organizados pelo Atlas do Estado Brasileiro, ajustados conforme cadastros de Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Militar, MPU, AGU e DPU. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

Elaboração da autora.

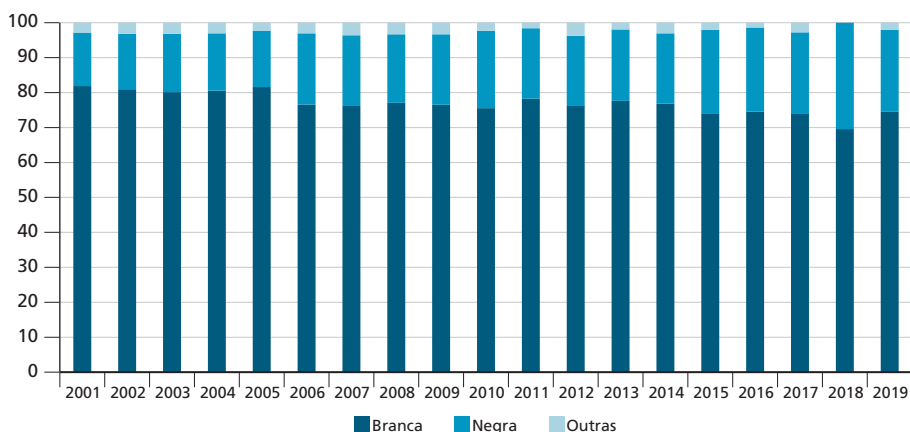
A maior mudança se observa entre os membros da magistratura, em que a participação das pessoas negras cresceu 3,2 p.p. entre 2004 e 2019. Registre-se que, no caso da DPU, a tendência foi contrária: houve queda na presença de pessoas negras, que passou de 27,7% para 23,3%, enquanto os quantitativos de pessoas brancas e de outras categorias de raça/cor cresceram ao longo do período.

É importante considerar que, entre 2014 e 2015, as cotas raciais passaram a ser adotadas nas instituições do sistema de justiça.<sup>19</sup> A expectativa é de que, sob o impulso dessa política, o cenário descrito anteriormente se altere com mais vigor. Contudo, como as ações são relativamente recentes, é difícil medir e avaliar seu impacto sobre os dados relativos a 2019. Por ora, uma maneira de tentar captar os efeitos da política sobre a composição de raça ou cor das carreiras jurídicas é analisar as alterações controlando-se o ano de entrada de seus membros, tal como expresso no gráfico 6. Esse permite captar, de maneira mais acurada, a dinâmica que vem afetando a reconfiguração do perfil das carreiras jurídicas, pois mostra que, embora o efeito sobre o número de membros ainda seja baixo, o percentual de pessoas negras ingressantes nesse meio profissional se ampliou no período, variando de cerca de 15%, em 2004, para a casa dos 23,0%, na parte final da série, apesar da forte oscilação em 2018.

GRÁFICO 6

**Evolução da composição por raça ou cor das carreiras jurídicas públicas, segundo o ano de entrada dos novos membros (2001-2019)**

(Em %)



Fonte: Dados da Rais (2019) organizados pelo Atlas do Estado Brasileiro, ajustados conforme cadastros de Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Militar, MPU, AGU e DPU. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

Elaboração da autora.

19. Além da Lei nº 12.990/2014, que vinculou o recrutamento na AGU e na DPU à política de ações afirmativas, o Judiciário e o MP também aderiram à agenda, por meio, respectivamente, da Resolução nº 203/2015 do CNJ e da Resolução nº 170/2017 do CNMP.

Ainda que as mudanças observadas não possam ser atribuídas exclusivamente à política de cotas raciais, visto que outros fatores podem ter influenciado esse cenário (como o próprio aumento da disposição das pessoas para se declararem negras), é interessante perceber, como mostra o gráfico 6, que a mudança na distribuição se intensificou desde 2015.<sup>20</sup> Nesse sentido, será importante acompanhar e medir os efeitos da recente política de cotas raciais sobre esse cenário.

### 3.2 Padrão remuneratório em perspectiva comparada

É fato notório que os integrantes das carreiras jurídicas estão posicionados na elite remuneratória do setor público do país, abrangendo oito entre as dez ocupações mais bem remuneradas (Nunes e Teles, 2021). Nesse cenário, cabe destacar ainda que nove das dez ocupações com remunerações mais elevadas no serviço público federal estão vinculadas ao Judiciário e ao MP (Nunes e Teles, 2021).

Não obstante as pronunciadas diferenças no interior do setor público federal, também é possível visualizar, conforme a tabela 3, uma pirâmide particular entre as carreiras jurídicas, estando em posições opostas os defensores públicos da União, com remuneração média de R\$ 26,2 mil, e os membros do MPU, no topo, com R\$ 40,8 mil, valor que é 56,0% superior ao primeiro. Observa-se ainda que, em relação aos valores registrados em 2004, é entre os defensores públicos que se verifica aumento mais pronunciado da remuneração média, de 62,7%. Esse índice está 43,8 p.p. acima do crescimento da remuneração média dos membros do MPU e, se não se traduz no equilíbrio de renda igual para todos da lógica do profissionalismo, em razão das hierarquias próprias do mundo jurídico, sugere uma pressão a favor da aproximação entre as carreiras.

TABELA 3  
Remunerações mensais médias das carreiras jurídicas federais (2004 e 2019)

Carreira	Remuneração média (R\$)		Crescimento (%)
	2004 (A)	2019 (B)	
Magistrado (federal, do trabalho e militar)	29.566,95	37.391,34	26,4
Membro do MPU	34.306,03	40.806,66	18,9
Integrante da AGU	18.529,19	27.676,72	49,4
Defensor público da União	16.087,87	26.167,50	62,7

Fonte: Dados da Rais (2019) organizados pelo Atlas do Estado Brasileiro, ajustados conforme dados cadastrais de Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Militar, MPU, AGU e DPU. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

Elaboração da autora.

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

20. Recentemente, a publicação do CNJ *Pesquisa sobre Negros e Negras no Poder Judiciário*, que analisa dados colhidos por meio de formulários preenchidos pelos gestores dos tribunais e das escolas de magistratura, evidenciou a complexidade envolvida em discutir a questão racial na Justiça brasileira: o índice de não resposta às perguntas sobre o perfil racial ou de cor dos recursos humanos dos tribunais foi de 31,9% para os magistrados. Ver CNJ (2021).

A tabela 4 detalha os dados para 2019 e mostra que, de fato, os cargos do MPU estão no topo das remunerações das carreiras do sistema de justiça tal como declaradas à Rais. Observe-se que, à exceção do nível inicial da carreira do MPT, todos os demais cargos apresentam remuneração mensal média superior ao teto constitucional para o funcionalismo, que corresponde ao subsídio mensal dos ministros do STF, atualmente fixado em R\$ 39.293,32. Registre-se ainda que os cargos do MPM e do MPF, que apresentam os valores mais altos no cômputo geral e em relação a seus equivalentes no MPT, são justamente aqueles nos quais a participação feminina é mais baixa, em especial no MPF, como indicado anteriormente.

**TABELA 4**  
**Remunerações mensais médias dos cargos que compõem as carreiras jurídicas públicas atuantes em âmbito federal (2019)**  
(Em R\$ 1 mil)

Poder/órgão	Cargo	Remuneração média
Judiciário – Justiça Federal	Juiz federal	38.641,95
Judiciário – Justiça do Trabalho	Juiz do trabalho	36.817,31
Judiciário – Justiça Militar	Juiz federal militar	33.929,01
MPF	Procurador da República	41.069,24
	Procurador regional da República	44.205,18
	Subprocurador da República	46.201,29
MPT	Procurador do trabalho	38.162,90
	Procurador regional do trabalho	41.242,39
	Subprocurador do trabalho	42.392,55
MPM	Promotor de justiça militar	39.617,71
	Procurador de justiça militar	42.618,51
	Subprocurador-geral de justiça militar	45.395,46
Executivo – AGU	Advogado da União	28.289,49
Executivo – AGU	Procurador federal	27.408,70
Executivo – AGU	Procurador da PGFN	27.559,10
Executivo – AGU	Procurador do BCB	28.878,51
Executivo – DPU	Defensor público da União	26.167,50

Fonte: Dados da Rais (2019) organizados pelo Atlas do Estado Brasileiro, ajustados conforme dados cadastrais de Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Militar, MPU, AGU e DPU. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

Elaboração da autora.

Nota: <sup>1</sup> Média dos cargos que compõem as carreiras.

Obs.: Valores de 2019, corrigidos pelo INPC.

O descolamento das remunerações das carreiras jurídicas pode ser discutido também à luz do padrão remuneratório dos órgãos a que estão vinculadas. A tabela 5 apresenta esse contraste e traz também a média das remunerações quando contabilizados todos os vínculos reportados na Rais e quando excluídos aqueles

relativos às carreiras jurídicas. Verifica-se que, no Judiciário, a remuneração média dos magistrados é cerca de 2,3 vezes aquela dos demais vínculos; a relação aumenta no caso do MP, chegando a 2,8 vezes. Na AGU, esse índice é ainda mais elevado: os integrantes das carreiras jurídicas têm remuneração que é 3,4 vezes superior a dos demais servidores.

Ademais, deve-se considerar que, longe de representar um contingente numeroso nos órgãos a que se vinculam, a magistratura e o corpo jurídico do MPU correspondem a apenas 7,1% e 10,2%, respectivamente, da força de trabalho total. A relação é diferente nos casos da AGU e da DPU, órgãos mais recentes, cuja estruturação teve como foco o recrutamento de membros das carreiras jurídicas, que representam 69,8% e 55% dos vínculos totais em cada caso. Tendo isso em conta, pode-se compreender por que a remuneração média de todos os vínculos é sempre bem próxima do valor da remuneração média sem incluir os ocupantes dos cargos jurídicos.

**TABELA 5**  
**Remunerações mensais médias nos órgãos que compõem o sistema de justiça atuante em âmbito federal (2019)**

Poder/órgão	Cargo	Remuneração média (R\$)
Judiciário <sup>1</sup>	Magistrados	37.391,34
	Todos os vínculos	17.503,21
	Exceto juízes	16.007,12
	Membros do MPF, do MPT e do MPM	40.806,66
MP	Todos os vínculos	17.029,42
	Exceto membros do MPF, do MPT e do MPM	14.336,04
	Advogados da União e procuradores federais	26.686,67
AGU <sup>2</sup>	Todos os vínculos	12.339,22
	Exceto advogados da União e procuradores federais	8.080,57
	Defensores públicos da União	26.167,50
DPU	Todos os vínculos	16.860,90
	Exceto defensores públicos da União	5.689,20

Fonte: Dados da Rais (2019) organizados pelo Atlas do Estado Brasileiro, ajustados conforme dados cadastrais de Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Militar, MPU, AGU e DPU. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

Elaboração da autora.

Notas: <sup>1</sup> Não inclui a Justiça Eleitoral.

<sup>2</sup> Inclui apenas advogados da União e procuradores federais, visto serem as únicas, das quatro carreiras, efetivamente vinculadas à AGU para efeitos administrativos; os procuradores da PGFN e os procuradores do BCB vinculam-se ao órgão do Ministério da Economia.

Obs.: Valores de 2019, corrigidos pelo INPC.

Considerando-se a clivagem de gênero, ainda que os dados não permitam discutir possíveis efeitos do posicionamento de homens e mulheres conforme a

progressão nas carreiras (à exceção do caso do MPU), percebe-se que, em alguns casos, há diferenças tangíveis. A situação de maior igualdade se encontra entre os membros da AGU, onde praticamente há paridade entre os sexos. Na sequência, vêm as carreiras da magistratura e, depois, os defensores públicos da União, com a remuneração média das mulheres representando, respectivamente, 98,4% e 97,6% da dos homens; em nenhum dos casos o marcador de raça ou cor pesa mais para um grupo do que para outro.

As maiores discrepâncias são identificadas entre os membros do MPU, com a remuneração média das mulheres representando 96% da dos homens. Como, neste caso específico, a informação sobre a posição na carreira está disponível, foi possível constatar que o maior equilíbrio está nas carreiras do MPT, onde a remuneração média das mulheres equivale a 98% da recebida pelos homens nos três níveis; o pior observa-se no MPF, onde esse percentual chega a ser de apenas 95% entre os subprocuradores da República. É justamente aí que se registra o maior descompasso em termos remuneratório entre grupos de uma mesma carreira definidos simultaneamente pelo recorte sexo e raça ou cor: a relação desfavorável às procuradoras da República negras em relação a seus colegas homens brancos.

Vale lembrar que os valores das remunerações aqui mencionados estão sub-declarados, não correspondendo aos montantes efetivamente percebidos pelos membros das carreiras. De um lado, porque não foram contabilizados valores pagos a título de gratificação por exercício de cargo de chefia ou por exercício cumulativo de jurisdição; de outro, porque o valor informado na base de dados da Rais não inclui parcelas indenizatórias e, portanto, boa parte dos “penduricalhos” pagos aos membros do Judiciário e do MP, como o auxílio-moradia, entre outros, ou os honorários advocatícios de sucumbência, pagos aos integrantes da AGU desde 2017. No caso do auxílio-moradia, o valor atual está fixado em R\$ 4,38 mil e é pago aos membros que não possuem imóvel na localidade onde exercem o cargo, e caso não exista imóvel funcional disponível; quanto aos honorários advocatícios, a parcela paga aos integrantes da AGU chegou ao valor de R\$ 11,8 mil em dezembro de 2021, de acordo com o Portal da Transparência do governo federal.<sup>21</sup>

Esses mecanismos, entre outros que ampliam a remuneração dos membros das carreiras jurídicas públicas, com verbas que não compõem o subsídio e sobre as quais não opera o “abate-teto” nem incide tributação, são evidências do poder político desses profissionais e do alcance da independência dos órgãos do sistema de justiça na gestão do orçamento público. Ao mesmo tempo, o fato de que não apenas a magistratura e os membros do MP têm sido beneficiados por esses

21. *Aba: Detalhar servidores públicos; opção: recebe honorários advocatícios?*. Dados disponíveis em <<https://bit.ly/3yeixi4>>. Acesso em: 15 ago. 2022.

mecanismos, mas também os integrantes da AGU, como indicado, revelam outra faceta da lógica sistêmica que orienta as instituições de justiça. Ainda que não aconteça em simultâneo, o movimento que paulatinamente aparta os profissionais jurídicos dos demais servidores públicos em termos remuneratórios encerra nitidamente uma dinâmica endógena de aproximação entre esses profissionais. Persistem diferenças nos níveis de remuneração conforme os cargos e as carreiras, mas o movimento tende ao “equilíbrio” de renda apontado por Freidson (2013).

Especificamente no caso dos integrantes da AGU, é importante notar que o recebimento dos honorários advocatícios se sustenta em sua dupla inscrição estatutária, na condição de advogados e servidores públicos, conforme as leis orgânicas das respectivas carreiras e o estatuto da OAB reconhecem. Inclusive, a dupla inscrição facultou a esses profissionais até recentemente o exercício da advocacia privada, sob o argumento de que era prática legítima e corrente entre procuradores estaduais.<sup>22</sup> No que se refere à DPU, até o momento a LC nº 40/1994 veda aos defensores públicos da União e dos estados receberem honorários ou exercerem a advocacia fora de suas atribuições institucionais. A LC nº 132/2009 incluiu o recebimento e a execução de verbas sucumbenciais pelo órgão, mas previu que essas verbas não são pessoais, devendo financiar o aparelhamento da DPU e a capacitação profissional de seus membros e servidores.

Em suma, a instituição desses mecanismos evidencia uma clara lógica de espelhamento entre as carreiras jurídicas, que buscam, por diferentes vias, manter-se próximas umas das outras sempre que há algum descolamento entre elas também em termos remuneratórios, a despeito das diferenças de reconhecimento e prestígio no campo jurídico e na sociedade mais ampla. Como, em função dos acordos intraelites que afetam esses profissionais, uma parte do sistema de justiça usufrui de vantagens indiretas da política profissional e passa quase incólume a uma série de medidas de política ou propostas que afetam o funcionalismo público em geral (como a reforma administrativa, o teto remuneratório, o fim da estabilidade, por exemplo, que não atingem os membros do Judiciário e do MP), as carreiras que potencialmente podem ser afetadas buscam sempre se manter próximas daquelas que, ligadas aos outros ramos do Estado, não têm sido atingidas por esse tipo de medida.

### 3.3 Endogenia e circulação entre as carreiras jurídicas

Uma faceta pouco discutida da política do profissionalismo no mundo do direito diz respeito ao incentivo à circulação dos bacharéis no circuito fechado das carreiras jurídicas públicas. Esse fenômeno se relaciona ao fato de que as exigências

---

22. Essa possibilidade, autorizada aos membros da AGU, à exceção dos casos em que a União, suas autarquias e fundações eram parte envolvida, foi vedada em 2019, por meio da Orientação Normativa nº 57. O advogado-geral da União acatou parecer elaborado pela Corregedoria-Geral da União (CGU), órgão consultivo da AGU, que considerou incompatível o exercício de atividades privadas pelo profissional que ocupa cargo público.

para se candidatar a esses cargos são praticamente as mesmas, o que estimula os recém-ingressos, especialmente nos quadros de remuneração mais baixa ou menor prestígio, a buscar se repositonar no interior do campo.

Deve-se considerar que a decisão por se candidatar a uma carreira pública é um importante definidor da vida profissional dos bacharéis em direito, pois, se ficam protegidos da lógica da concorrência, que pauta o exercício da advocacia privada, vivem a antecipação da competição pelo acesso a vagas limitadas já no momento inicial da trajetória. Evidentemente, pesam a favor das carreiras no setor público aspectos como a estabilidade e o alto padrão remuneratório, entre outros, o que as tornam consideravelmente atrativas. Somando-se a acirrada competição por esses cargos às restrições à entrada (que incluem, além do treinamento jurídico-acadêmico, a já mencionada exigência de tempo mínimo de prática jurídica prévia), conclui-se que a opção pelas carreiras públicas usualmente implica um plano de médio prazo, que envolve preparo e investimento de tempo e recursos financeiros.<sup>23</sup>

Nesse sentido, é comum as pessoas se candidatarem a diferentes postos públicos ao longo de suas trajetórias profissionais, começando por aqueles em que vislumbram maiores chances de aprovação e acesso mais rápido à renda necessária para sustentar o projeto de inserção almejado. Ou seja, muitos profissionais não se fixam no primeiro cargo que assumem; com isso, a conformação inicial da trajetória na linha dos indivíduos segue uma lógica horizontal, sempre mirando uma posição mais privilegiada no campo (Freidson, 2013). Nessa dinâmica de movimentações entre diferentes postos ao longo da vida ocupacional, o acesso a um cargo público no início da trajetória funcionaria como uma espécie de trampolim tanto para a aquisição de conhecimentos práticos como para a garantia da renda que possibilita a continuidade na preparação para novos concursos.<sup>24</sup>

Os dados da Rais permitem reconstruir, ao menos em parte, a trajetória dos membros das carreiras jurídicas federais. Em uma análise restrita aos ativos em 2019 e limitada às ocorrências registradas na base, verifica-se que 5,4% dos cerca de 16,3 mil profissionais pertencentes às carreiras jurídicas de âmbito federal já haviam tido vínculo anterior com outras dessas carreiras, contabilizando-se aqui a movimentação interna aos grandes grupos, como os casos de advogados da União

---

23. Estudo realizado pelo Ipea, em parceria com a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho (Enamat) e com base em dados sobre a organização e os resultados do I Concurso Público Nacional Unificado (I CPNU), de 2017, estimou em cerca de R\$ 36 mil os custos médios que os candidatos enfrentaram para participar do certame (Campos e Cunha, 2020). Os valores envolvem desde despesas com cursos preparatórios, materiais e equipamentos para estudo, até o custeio de ajuda profissional (com médicos, psicólogos, fonoaudiólogos e mesmo *coaching*) e de gastos com vestuário e deslocamentos interurbanos (dentro dos estados ou até Brasília) para realização das provas.

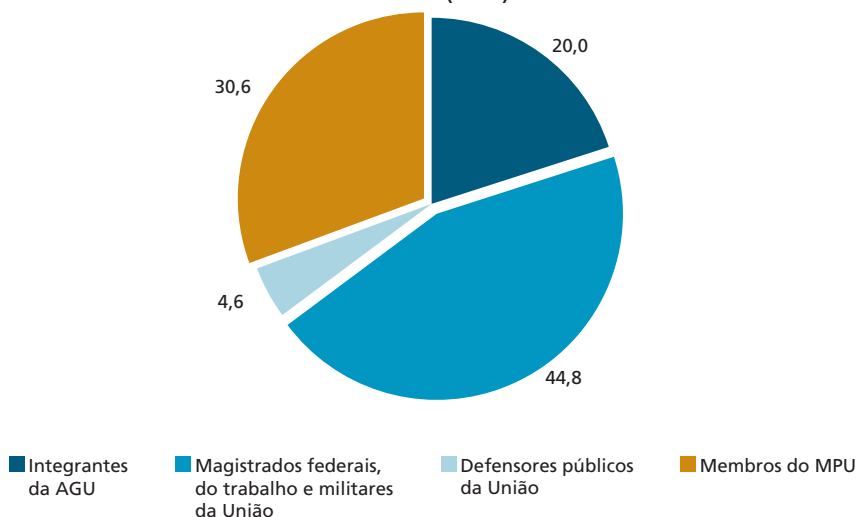
24. O mesmo estudo do Ipea citado na nota anterior mostrou, por exemplo, que a atuação como servidor do Poder Judiciário foi recurso frequentemente mobilizado pelos candidatos para obter a renda, o tempo e os conhecimentos decisivos para a preparação e a participação no I CPNU.



que já foram procuradores federais, ambas carreiras da AGU.<sup>25</sup> Quase metade desses profissionais (44,8%) ocupava o cargo de magistrado; os cargos do MPU vinham em segundo lugar, com 30,6% dos profissionais que haviam pertencido a outras carreiras jurídicas federais anteriormente, enquanto os integrantes da AGU representavam 20,0% do total e os defensores públicos da União, apenas 4,6%.

GRÁFICO 7

**Distribuição dos membros das carreiras jurídicas federais ativos que pertenceram a outras carreiras federais anteriormente (2019)**



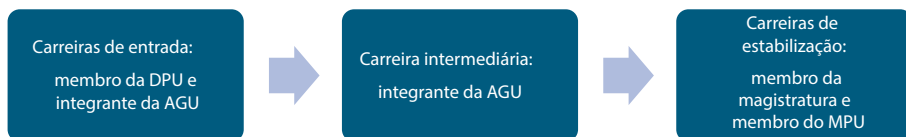
Fonte: Dados da Rais (2019) organizados pelo Atlas do Estado Brasileiro, ajustados conforme dados cadastrais de Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Militar, MPU, AGU e DPU. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>. Elaboração da autora.

Note-se que essas proporções não guardam relação direta com o número total de ocupantes dos respectivos cargos, conforme indicado no gráfico 1. Aqui, tanto a magistratura quanto os cargos do MPU ultrapassam a liderança das carreiras da AGU no quadro geral de vínculos. Em outras palavras, os dados reforçam a percepção corrente sobre a atratividade dos postos de juiz e de membro do MP entre os profissionais do direito, além de evidenciar o sentido de sua movimentação no campo das carreiras jurídicas federais, o qual pode ser esquematicamente traçado conforme a figura 1.

25. É importante ter em conta que a análise se restringiu às informações constantes da própria base da Rais e não extrapola o período em tela, não incluindo, por exemplo, vínculos progressivos que não se relacionavam ao primeiro cargo constante da base a partir de 2004, ainda que os dados tenham sido complementados por registros administrativos em alguns casos. Ademais, não se leva em consideração aqui vínculos anteriores com as esferas estadual ou municipal, em cargos como juiz de direito, promotor público e procurador estadual.

FIGURA 1

### Carreiras jurídicas federais

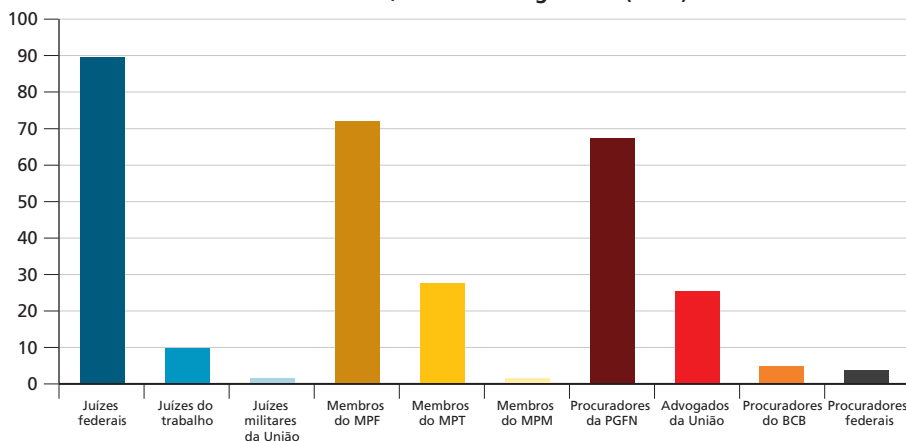


Elaboração da autora.

Analisando-se os dados com mais detalhes, conforme os ramos da Justiça e do MPU e as carreiras da AGU, é possível identificar os postos mais visados. Entre aqueles que ocupavam cargos de magistrados depois de terem pertencido a outras carreiras públicas federais, cerca de 90,0% eram juízes federais; entre os membros do MPU, pouco menos de 72,0% eram membros do MPF; e, no caso dos integrantes da AGU, 67,0% eram procuradores da PGFN. Ou seja, a movimentação dos profissionais é seletiva tanto no que se refere aos braços institucionais do sistema de justiça quanto no que concerne às carreiras específicas e seus âmbitos de atuação.

GRÁFICO 8

### Distribuição dos membros das carreiras jurídicas federais que pertenceram a outras carreiras federais anteriormente, conforme cargo atual (2019)



Fonte: Dados da Rais (2019) organizados pelo Atlas do Estado Brasileiro, ajustados conforme dados cadastrais de Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Militar, MPU, AGU e DPU. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

Elaboração da autora.

No cômputo geral, a grande maioria (94,5%) dos profissionais que se movimentaram entre as carreiras jurídicas federais havia pertencido a apenas outra dessas carreiras; por seu turno, 5,5% já passara por duas ou mais, estando 61,7% desses casos concentrados entre aqueles que se tornaram magistrados e 29,8%, entre os

que se tornaram membros do MPU. Reforça-se mais uma vez aqui a configuração dessas carreiras como o topo da hierarquia do campo do direito no setor público e alvo preferencial dos profissionais, operando como pontos de estabilização de suas trajetórias.

Por certo, as escolhas por trás dos itinerários profissionais revelados pelos dados passam por aspectos idiossincráticos tão variados quanto a preferência por certos ramos e/ou temas do direito, a variedade de aptidões para as diferentes atividades jurídicas, as perspectivas de progressão nas carreiras e mesmo a distribuição das vagas no território nacional, entre outros. Contudo, cabe frisar a confluência em determinadas direções daqueles que seguem se movimentando após terem adentrado o seletivo circuito das carreiras jurídicas federais. Nesse contexto, é interessante constatar que se tornar membro do MPF parece ser mais almejado do que pertencer à magistratura do trabalho, ao mesmo tempo que, na AGU, ser procurador da PGFN engaja mais pessoas do que se tornar procurador federal. Vistos os dados por outro ângulo, percebe-se que a carreira da DPU recebe mais ex-integrantes da AGU do que o contrário, ou ainda que cerca de um terço dos profissionais que eram membros do MPT em 2019 havia pertencido à magistratura trabalhista anteriormente, sendo mais frequente ex-juízes prestarem novo concurso para os quadros do MPU do que o inverso.

A sistematização de dados complementares sobre os vínculos dos profissionais que deixam as carreiras federais e passam a atuar com os entes estaduais e municipais (na condição de juízes de direito, procuradores estaduais e oficiais de cartórios extrajudiciais, por exemplo), ou mesmo no setor privado, é uma tarefa pendente que contribuiria sobremaneira para a análise sobre o sentido da evolução dessas trajetórias. Em contrapartida, considerando-se que a mobilidade entre as carreiras do setor público é um aspecto que torna instável a configuração do corpo profissional dos diferentes órgãos, com possíveis impactos sobre o próprio desempenho de sua missão institucional, avançar nessa discussão deve aportar insumos importantes para a reflexão sobre a calibragem mais adequada dos incentivos que contribuem para esse cenário.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se, neste capítulo, vincular o destaque que o sistema de justiça e suas instituições ganharam no país nas últimas décadas ao fortalecimento das carreiras jurídicas públicas, isto é, o conjunto de profissionais que conforma a magistratura, o corpo jurídico do MP, a advocacia e a defensoria públicas, tomando como objeto as carreiras de âmbito federal. O argumento principal é o de que essa dinâmica não se ancora apenas no desenho institucional consagrado pela CF/1988 e nas atribuições delegadas a essas instituições, mas expressa também o reforço do *status* diferenciado dos profissionais do direito e das carreiras jurídicas no interior do

funcionalismo, bem como de seu poder autorregulatório mesmo quando exercem a profissão no âmbito do Estado.

Nesse sentido, a política do profissionalismo no mundo do direito – que apresenta as carreiras jurídicas e seus membros como agentes em defesa de interesses universais e equipara a proteção de seu *status* e de seus interesses como categoria profissional às condições que asseguram o exercício adequado da profissão – tem sido bem-sucedida em converter a autonomia administrativa e a independência funcional das instituições da justiça não apenas no aumento da presença desses órgãos no território nacional e na forte ampliação de seus quadros profissionais, mas também em prerrogativas e benefícios que os inserem como grupo insulado no aparato do Estado. Com isso, têm-lhes sido asseguradas condições ímpares de atuação e remunerações que as situam no topo do serviço público brasileiro.

Se a política do profissionalismo tem sido eficaz na preservação de privilégios *sui generis* para os profissionais do direito no interior do funcionalismo, também parece estar conseguindo manter certa homogeneidade interna ao grupo mesmo no cenário de franca expansão dos quadros que se observou entre o início dos anos 2000 e meados da década de 2010. Para discutir essa questão, buscou-se compreender como tem se dado a (re)configuração desses corpos profissionais em termos de sexo, idade e raça ou cor com base em dados declarados à Rais no período 2004-2019. As análises apontam que a forte expansão das carreiras jurídicas refluiu ao menos desde 2015, com estabilização no número total de quadros. Em paralelo, observa-se constância na participação das mulheres entre esses profissionais, sendo que nem mesmo o crescimento de pouco mais de 2,5 vezes do contingente feminino no início do período alterou significativamente a relação entre o número de mulheres e o de homens.

Também é evidente o progressivo envelhecimento dos membros das carreiras jurídicas, a despeito da queda na idade média de entrada e do aumento da participação das faixas etárias mais maduras. Aliando-se a esses aspectos a lenta incorporação de pessoas negras nesses quadros profissionais, com ampliação em apenas 5 p.p. de sua participação em dezesseis anos, tem-se um quadro de restrição da diversidade interna desses grupos profissionais e possível aumento da coesão, o que tende a se intensificar com a estabilização no número total de profissionais verificada desde 2016. Nesse sentido, é importante observar a evolução desse cenário nos próximos anos para avaliar o impacto da crescente homogeneização interna do grupo em termos de ampliação dos efeitos corporativos da política do profissionalismo.

No que se refere especificamente ao padrão remuneratório, além de corroborar a tese de descolamento das carreiras jurídicas em relação a outros setores do funcionalismo, buscou-se analisar as distâncias existentes entre elas. Embora se percebam diferenças que estão calçadas na força institucional desigual dos órgãos

a que se vinculam e no próprio controle jurisdicional diferenciado que elas exercem na economia da política remuneratória, também se evidenciam os efeitos da lógica de interdependência que organiza o sistema de justiça e as carreiras como eixos de atuação dos profissionais do direito. Operando juntos, ambos os aspectos favorecem a aproximação progressiva da remuneração média desses profissionais, como em um jogo de espelhos, em que um ganho ou benefício assegurado a uma delas é rapidamente ressignificado como direito devido às demais.

A derradeira questão discutida neste texto procurou chamar atenção para um aspecto menos evidente da configuração das carreiras jurídicas públicas, mas que é também um efeito da política do profissionalismo e do controle que o campo jurídico consegue estabelecer de dentro do Estado. A circulação dos profissionais do direito entre as carreiras jurídicas federais, mais do que reveladora da dimensão de estratégia individual envolvida na busca por condições sempre mais privilegiadas dentro do campo, reflete a própria lógica do profissionalismo e do fechamento institucional do campo. Assim, aqueles que conseguem ingressar em alguma ocupação pública exclusiva para bacharéis em direito, ou no seu entorno, passam a usufruir das condições (em termos de renda, de experiência e conhecimentos práticos) que lhes permitem seguir buscando inserção cada vez mais favorável.

Embora essa circulação possa ter efeitos indesejáveis em termos de instabilidade dos corpos profissionais dos respectivos órgãos e da sustentabilidade da atuação institucional, sugere-se aqui que, além de não encontrar barreiras, é incentivada pela lógica do profissionalismo. Isso porque tende a impactar positivamente a coesão interna do grupo profissional mais amplo, tanto em razão da difusão permanente de alguns valores fundamentais (como a independência funcional das instâncias de justiça e de seus membros) quanto pelo reforço da percepção de que, mesmo em diferentes carreiras, os profissionais do direito seguem pertencendo ao seletivo grupo de operadores responsáveis por imprimir, a partir do Estado e praticamente à revelia de controle ou regulação externa, o rumo e o ritmo de atuação do sistema de justiça.

Em linhas gerais, as diferentes questões aqui abordadas buscaram evidenciar alguns dos efeitos da operação da lógica do profissionalismo no interior do Estado, em tensão ora mais evidente, ora menos com a racionalidade burocrática e princípios como isonomia e controle da ação pública. No contexto particular de fortalecimento das instituições do sistema de justiça, o profissionalismo do mundo do direito tem sido eficaz em produzir um coletivo profissional relativamente homogêneo, além de numeroso, que goza de prestígio e de remunerações sem par no funcionalismo. Isso contribui para firmar uma identidade comum entre esses profissionais, ainda que atuando em carreiras distintas, o que deve incidir sobre seu espírito de corpo e sua coesão política. Apesar de a análise empreendida não

ter se debruçado sobre essas questões, traz elementos importantes para pensar as condições que retroalimentam a força institucional das entidades de justiça e das carreiras jurídicas, viabilizando a manutenção de seu papel ativo na promoção do autogoverno e na preservação do *status* diferenciado desses profissionais no interior do serviço público.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, S. **Os aprendizes do poder**: o bacharelismo liberal na política brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

ALMEIDA, F. N. R. de. **A nobreza togada**: as elites jurídicas e a política da justiça no Brasil. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

AQUINO, L. **Intelligentsia jurídica, direito e justiça social no Brasil**: interesses e ideologia na base da Constituição de 1988. 2002. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2002.

AQUINO, L.; GARCIA, L. S. Reforma do Estado, sistema de justiça e carreiras jurídicas. In: CAVALCANTE, P. L. C.; SILVA, M. S. **Reformas do Estado no Brasil**: trajetórias, inovações e desafios. Brasília: CEPAL; Rio de Janeiro: Ipea, 2020.

ARANTES, R. B. **Judiciário e política no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré; Fapesp; Educ, 1997.

\_\_\_\_\_. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré; Fapesp; Educ, 2002.

ARANTES, R. B.; MOREIRA, T. M. Q. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Opinião Pública**, v. 25, n. 1, p. 97-135, jan.-abr. 2019.

AVRITZER, L.; MARONA, M. C. A tensão entre soberania e instituições de controle na democracia brasileira. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 60, n. 2, p. 359-393, 2017.

BONELLI, M. da G. **Profissionalismo e política no mundo do Direito**. São Carlos: EdUFSCar; Editora Sumaré, 2002.

\_\_\_\_\_. **Profissionalismo, gênero e diferença nas carreiras jurídicas**. São Carlos: EdUFSCar, 2013.

BONELLI, M. da G.; OLIVEIRA, F. L. de. A política das profissões: autonomia em relação o mercado, ao Estado e ao cliente. **Revista de Ciências Sociais**, v. 34, n. 1, p. 99-114, 2003.

\_\_\_\_\_. Mulheres magistradas e a construção de gênero na carreira judicial. **Novos Estudos Cebrap**, v. 39, n. 1, p. 143-163, jan.-abr. 2020.

BONELLI, M. da G.; OLIVEIRA, F. L. de; MARTINS, R. **Profissões jurídicas, identidades e imagem pública**. São Carlos: EdUFSCar, 2006.

BOURDIEU, P. A força do direito: elementos para uma sociologia do campo jurídico. *In*: \_\_\_\_\_. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

\_\_\_\_\_. **A distinção: crítica social do julgamento**. Porto Alegre: Zouk, 2013.

CAMPOS, A. G.; CUNHA, A. S. **Perfil dos candidatos aprovados no primeiro concurso público nacional unificado da magistratura do trabalho**. Brasília: Ipea; Enamat, 2020. (Nota Técnica, n. 35).

CARVALHO, J. M. de. **A construção da ordem e teatro de sombras**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; UFRJ, 1996.

CASTRO, C. R. de S. **A Constituição aberta e atualidades dos direitos fundamentais do homem**. 1995. Tese (Concurso para Professor Titular) – Faculdade de Direito, Universidade Estadual do Rio Janeiro, Rio de Janeiro, 1995.

CITTADINO, G. **Pluralismo, direito e justiça distributiva**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

COELHO, E. C. **As profissões imperiais: medicina, engenharia e advocacia no Rio de Janeiro (1822-1930)**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Perfil sociodemográfico dos magistrados brasileiros – 2018**. Brasília: CNJ, 2019.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa sobre negros e negras no Poder Judiciário**. Brasília: CNJ, 2021.

ENGELMANN, F. **Sociologia do campo jurídico: juristas e usos do direito**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006.

ENGELMANN, F.; CUNHA FILHO, M. C. Ações judiciais, conteúdos políticos: uma proposta de análise para o caso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 45, p. 57-72, 2013.

FRAGALE FILHO, R.; MOREIRA, R. S.; SCIAMMARELLA, A. P. de O. Magistratura e gênero: um olhar sobre as mulheres nas cúpulas do Judiciário brasileiro. **E-Cadernos CES**, Coimbra, n. 24, p. 57-77, 2015.

FREIDSON, E. **Professionalism: the third logic**. Oxford: Polity Press, 2013.

GARAPON, A. **O juiz e a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

KAHWAGE, T. L.; SEVERI, F. C. Para além de números: uma análise dos estudos sobre a feminização da magistratura. **RIL – Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 56, n. 222, p. 51-73, abr.-jun. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3NJpg9B>>.

LIRA: PEC do CNMP pode voltar ao plenário se texto for “amadurecido”. **Estado de Minas**, 25 out. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3bJ8SbO>>.

NUNES, W.; TELES, J. A elite salarial do funcionalismo público federal: sugestões para uma reforma administrativa mais eficiente. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 26, n. 84, p. 1-24, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3AjiSRD>>.

SADEK, M. T. Estudos sobre o sistema de Justiça. *In*: MICELI, S. (Org.). **O que ler na ciência social brasileira** (1970-1995). São Paulo: Sumaré, 2002.

\_\_\_\_\_. **Magistrados: uma imagem em movimento**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SANTOS, A. F. P. R. dos. **Direito e profissões jurídicas no Brasil após 1988: expansão, competição, identidades e desigualdades**. 2008. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

SILVA, C. A. **Justiça em jogo: novas facetas da atuação dos promotores públicos**. São Paulo: Edusp, 2001.

SILVA, T. D.; LOPEZ, F. **Cor ou raça dos servidores civis ativos do Executivo federal (1999-2020)**. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica Diest, n. 49).

SILVEIRA, L. S.; ALMEIDA, L. A. D. Segregação ocupacional e desigualdade salarial por raça e gênero no setor público brasileiro. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 31, 2021.

VENÂNCIO FILHO, A. **Das arcadas ao bacharelismo**. São Paulo: Perspectiva, 1982.

VIANNA, L. W. Os intelectuais e a modernização burguesa autoritária. *In*: VIANNA, L. W. **Travessia: da abertura à Constituinte**. Rio de Janeiro: Taurus, 1986.

VIANNA, L. W. *et al.* **Corpo e alma da magistratura brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

VIANNA, L. W. *et al.* **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

\_\_\_\_\_. **Quem somos: a magistratura que queremos**. AMB, 2018.



### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ENGELMANN, F. Elites judiciárias. *In*: AVRITZER, L. *et al.* (Org.). **Dimensões políticas da justiça**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

LOPES, J. A. V. **Democracia e cidadania**: o novo Ministério Público brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2000.



## TRAJETÓRIA DAS CAPACIDADES DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO E EXTERNO NO BRASIL: UM DEBATE SOBRE A ESTRUTURAÇÃO DO TCU E DA CGU NO PÓS-1988

Bernardo Abreu de Medeiros<sup>1</sup>

Isabella de Araujo Goellner<sup>2</sup>

Natália Massaco Koga<sup>3</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

A literatura sobre capacidades tem revitalizado nas últimas décadas o debate sobre o papel, os condicionantes estruturais e o desempenho do Estado. Após um período de maior interesse sobre as entidades que limitam o poder dos governos nos estudos sobre democracia e transição democrática dos anos 1980 e 1990, a atenção dos estudos volta-se então às questões relativas ao exercício e à acumulação do poder do Estado (Fukuyama, 2013), além de ressaltar a análise dos recursos e das condições estruturais. Este trabalho tem como objeto de análise um segmento da burocracia considerado como entidades que limitam o poder dos governos.

Aqui sustentamos que essas entidades têm crescente relevância para a análise da dinâmica entre capacidade e desempenho das políticas públicas: as instituições do controle.<sup>4</sup> O exame será circunscrito às duas principais entidades de controle externo e interno, respectivamente, no nível federal brasileiro: Tribunal de Contas da União (TCU) e Controladoria-Geral da União (CGU).

A dicotomia do interno/externo é estabelecida pela Lei nº 4.320/1964, corroborada no Decreto-Lei nº 200/1967, que estrutura a administração pública no país sendo mantida até os dias atuais em termos similares. Nela, o foco central será

---

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 (Ipea).

2. Consultora na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) em parceria com o Ipea; e professora de sociologia no Instituto Federal de Brasília (IFB).

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) em exercício no Ipea e professora da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

4. Por "instituições de controle", compreende-se, em acepção ampla e em linha com Aranha e Filgueiras (2016, p. 17), instituições "responsáveis por fiscalizar, controlar, corrigir e instruir judicialmente ações contra gestores públicos e políticos em casos de corrupção, desvio ou descaminho do interesse público". No contexto brasileiro, essa rede de instituições é significativamente ampla (Power e Taylor, 2011), mas o recorte adotado neste capítulo se restringirá ao TCU e à CGU. Outro ator de extrema relevância nessa rede de instituições, o Ministério Público, é abordado em capítulo específico desta coletânea.

sua principal carreira, os auditores. Assim, tem-se como objetivo geral da pesquisa identificar eventuais tendências de hipertrofia, hipotrofia e assimetrias de capacidades entre a burocracia do controle e a burocracia executora das políticas. O objetivo específico é analisar variáveis que indiquem processos de fortalecimento ou alterações de níveis de capacidades (administrativas e analíticas) de dois entes que atuam na função estatal de *accountability* horizontal,<sup>5</sup> o TCU e a CGU, a partir dos dados disponíveis para as últimas três décadas.

A escolha desses objetos se deu com o intuito de agregar contribuições aos ainda escassos estudos sobre capacidades dos entes responsáveis pela função estatal de controle (Grin, 2020; Medeiros, 2021), dada a ênfase da literatura de capacidades no exame dos entes executores das políticas públicas.

Este capítulo está dividido em cinco seções, iniciando por esta introdução, que buscou apontar a problematização em debate. Na seção 2, serão apresentadas as definições conceituais e a estratégia metodológica adotada na pesquisa. As duas seções seguintes cuidam da descrição dos resultados obtidos por meio da análise de dados oriundos das bases do Atlas do Estado Brasileiro,<sup>6</sup> assim como de outras fontes adicionais. Na seção 3, focou-se a análise das capacidades organizacionais a partir dos dados gerais de pessoal e orçamento tanto do TCU quanto da CGU. Na seção 4, analisam-se as capacidades individuais dos auditores do TCU e dos auditores da CGU. Na última seção, apresentam-se as considerações finais do estudo.

## 2 ASPECTOS CONCEITUAIS E ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS

Um exame detido do redesenho institucional trazido pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) revela que, ao contrário de outras instituições de controle, como o Ministério Público, os Tribunais de Contas não vivenciaram uma ruptura abrupta em relação ao regime anteriormente vigente. Se o processo de redemocratização representou uma refundação do Ministério Público, que passa a contar com uma amplitude constitucional de atuação sem par na história do país (Arantes *et al.*, 2010; Kerche, 2007), o mesmo não pode ser dito em relação ao TCU.

Como uma instituição centenária, grande parte das competências atribuídas ao TCU pela CF/1988 já se encontravam previstas, ao menos formalmente, desde o fim do século XIX: é o caso da emissão de pareceres sobre as contas do presidente da República, do julgamento da conta de administradores responsáveis por dinheiro público e do registro de atos de pessoal, além de outras competências autônomas, a exemplo da realização de auditorias por iniciativa própria.

5. Conforme define O'Donnell (1998, p. 40), *accountability* horizontal pode ser entendida como: "a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas".

6. Para mais detalhes, ver: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

Por sua vez, a CGU não possui assento constitucional expresso, a Carta de 1988 refere-se apenas ao “sistema de controle interno”, a ser mantido, de forma integrada, “pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário” (art. 94). A CGU é, assim, a protagonista do controle interno do Poder Executivo. Ela se originou da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), criada em 1994, e foi se consolidando mediante a centralização das atribuições das várias secretarias de controle interno (Cisets), então presentes nos diversos ministérios. Em 2001, é formalmente instituída, por Medida Provisória (MP), como Corregedoria-Geral da União, e finalmente incorporada por lei em 2003 como CGU, órgão central dos sistemas de controle interno e de correção no governo federal.

Desse modo, não se consegue buscar de forma direta e exclusiva na CF/1988 a explicação para a centralidade que essas duas instituições gozam atualmente: seja porque o TCU já ostentava, ao menos formalmente, há mais de um século, boa parte de suas competências; seja porque a CGU só é prevista de maneira genérica como “controle interno”, sem detalhamento sobre sua composição e estrutura no texto constitucional.

Assim, o que explicaria então essa proeminência percebida (Figueiras, 2018; Grin, 2020; Dutra e Reis, 2020) no passado recente dessas instituições de controle? Uma das chaves explicativas pode estar na literatura de capacidades, que aponta para diferentes dimensões de recursos e condições necessárias para o exercício das funções estatais e o *policymaking*.<sup>7</sup>

Em razão dos dados disponíveis, observamos duas delas. A chamada capacidade administrativa, entendida como as condições necessárias para a gestão e mobilização dos recursos organizacionais de uma instituição; e a capacidade analítica, tomada como os meios acumulados para a apropriação, o uso e a disseminação do conhecimento para e sobre o *policymaking* (Wu, Ramesh e Howlett, 2015).

Iniciando pelos trabalhos sobre os processos históricos de formação do Estado e desenvolvimento econômico (Tilly, 1990; Centeno, 2003; Rueschemeyer e Evans, 1985), passando por formulações acerca dos fatores constitutivos da capacidade (Fukuyama, 2013; Evans e Rauch, 1999) e das relações de capacidade com o desempenho dos Estados e configurações de governança (Evans, 1995; Repetto, 2004; Pires e Gomide, 2021), até os trabalhos mais recentes sobre as funções de políticas públicas esperadas de um Estado moderno (Wu, Ramesh e Howlett, 2015;

---

7. Vale esclarecer que há na literatura de capacidades diferentes formulações e meios de operacionalização empírica do conceito. Há autores que compreendem capacidades como recursos e condicionantes da atuação estatal e, portanto, utilizam indicadores que dimensionem variáveis de *input* e outros que entendem o conceito como resultados da atuação estatal, aplicando indicadores de *output* (Cingolani, 2013). Como recomendam Gomide, Pereira e Machado (2017), é fundamental fazer esta distinção e declarar o entendimento a ser utilizado em cada estudo para não se adotar ao mesmo tempo variáveis das duas naturezas, o que pode levar ao fenômeno indesejado da circularidade das explicações. Neste capítulo, enfatizamos a adoção da primeira abordagem e, portanto, utilizamos indicadores referentes a recursos disponíveis nos órgãos analisados.

Saguin, Ramesh e Howlett, 2018. Por fim, a literatura de capacidades nos chama a atenção para os recursos e as condições estruturais existentes em um Estado para o desempenho de suas funções.

Em que pese as transformações e a expansão da função de auditoria não serem fenômenos exclusivos do contexto brasileiro (Power, 2007; Humphrey e Owen, 2000), pesquisas recentes têm evidenciado um processo de aumento significativo da influência da burocracia do controle na gestão e no *policymaking* no Brasil (Filgueiras, 2018; Nogueira e Gaetani, 2018; Grin, 2020; Cavalcante e Silva, 2020; Medeiros, 2021).

Um tipo de processo de mudança institucional na burocracia do controle denominado de conversão<sup>8</sup> foi identificado por Cavalcante e Santos (2020), quando analisaram o trabalho produzido por Grin (2020) sobre o caso específico do TCU. Tal processo de conversão ocorre não em função de alterações das regras, mas de sua interpretação e aplicação; e é produzido “por atores que exploram ativamente as ambiguidades inerentes às instituições e, assim, convertem a instituição em novas metas, funções ou propósitos” (Cavalcante e Santos, 2020, p. 560-561). Ou seja, em alguma medida, a ampliação da atuação do TCU e dos burocratas do controle estaria ocorrendo não em função de alterações de suas previsões normativas, mas do fortalecimento de suas capacidades e influência política.<sup>9</sup>

O crescimento das demandas de *accountability* e o aumento da desconfiança nas instituições representativas no Brasil, associados a fatores exógenos, como a emergência de um movimento global de ênfase à mensuração de desempenho, conforme ocorreu nas reformas administrativas gerencialistas (Humphrey e Owen, 2000), configuram uma função de correção da representação política que colocaria as instituições de controle brasileiras no papel de representantes do interesse público, legitimados a interpretar normas, controlar o processo decisório e a produção das políticas (Filgueiras, 2018, p. 375).

Apesar disso, a ausência de legitimidade democrática direta típica do Legislativo ou, como alerta Flávio Cabral, o baixo controle social exercido sob esses órgãos, muitas vezes em razão da opacidade de seu funcionamento e formação de agenda, coloca em xeque essa capacidade de representação (Cabral, 2021, p. 8). Diversos fatores endógenos, exógenos e sistêmicos podem condicionar a atuação do controle no *policymaking*. Assim, este capítulo busca focar um deles: a construção e mobilização das capacidades dos auditores do TCU e da CGU, nas últimas três décadas.

---

8. Para a discussão sobre a tipologia de mudança institucional aqui adotada, conferir Mahoney e Thelen (2010).

9. Uma visão complementar, que identifica na origem da ampliação das funções do controle – em especial do TCU – também alterações normativas, mas que não se dariam no nível constitucional e legal, e sim infralegal (como regimento interno, portarias e instruções normativas), pode ser encontrada em Medeiros (2021).

No escopo do projeto do Atlas do Estado Brasileiro, buscamos, como objetivo mais geral, mapear e, quando possível, comparar capacidades entre a burocracia do controle e a burocracia executora das políticas. Para tanto, neste estudo, realizaram-se análises exploratórias de dados inéditos obtidos por meio da plataforma do Atlas e de registros administrativos das próprias instituições. Desse modo, foi criada uma base de dados com variáveis selecionadas pelos autores, visando a uma descrição longitudinal de dados funcionais e organizacionais relevantes em relação aos períodos de 1985 a 2020 para o TCU, e de 2001 a 2019 para a CGU.<sup>10</sup>

Para esta análise, privilegiamos aqueles indicadores mais comumente utilizados pela literatura de capacidades e acessíveis por meio do Atlas do Estado, ou seja, dados de pessoal e, quando possível, dados orçamentários. Isso se dá apesar de termos conhecimento da diversidade de indicadores utilizados pelos trabalhos empíricos sobre capacidades para evidenciar o acúmulo de recursos para o exercício das funções estatais (Cingolani, 2013; Wu, Ramesh e Howlett, 2015; Pires e Gomide, 2015; Bersch, Praça e Taylor, 2017), assim como reconhecemos as possibilidades de fontes de dados a serem analisadas para retratar as capacidades mais específicas da função estatal de controle – tais como a evolução dos instrumentos e sistemas informacionais de controle ou recursos disponíveis por operação/auditoria, entre outros. Contudo, ante o objetivo deste capítulo de explorar especialmente os dados disponíveis por meio do projeto Atlas do Estado Brasileiro, focamos este tipo de variáveis.

Vale ainda ressaltar que existem poucas pesquisas que buscam mensurar a dimensão analítica das capacidades nos órgãos brasileiros, embora a dimensão administrativa seja mais comumente explorada na literatura especializada, uma vez que provê uma visão abrangente das condições de funcionamento das organizações. Os trabalhos mais recentes apontam para a percepção qualitativa dos próprios controladores quanto à baixa capacidade analítica dos órgãos auditados em comparação a suas próprias capacidades (Grin, 2020) e a forte e crescente influência das recomendações produzidas pelos entes do controle como fontes de conhecimento na burocracia executora de políticas (Enap, 2018; Koga *et al.*, 2021). E, portanto, justificamos assim a escolha desta dimensão de capacidades para fins deste estudo.<sup>11</sup>

Quanto à análise das dimensões administrativa e analítica das capacidades do TCU e da CGU, ela será realizada buscando contemplar tanto o nível organizacional,

---

10. Esses anos foram arbitrados tendo em vista a disponibilidade geral dos dados e a criação da CGU em 2001.

11. Reconhecemos que indicadores mais complexos poderiam ter sido explorados, tais como os que refletissem as desigualdades remuneratórias, as relações entre servidores efetivos e contratados, a dependência de quadros externos, o tempo de experiência, entre outros. Contudo, a etapa de obtenção dos dados junto aos órgãos e a montagem da base de dados tomou grande parte dos esforços da pesquisa e se mostrou, em alguma medida, frustrada e limitada, ante a ausência de dados sistematizados nos próprios órgãos. Esperamos que próximos estudos possam usufruir da base e aprofundar análises no campo.

por meio do exame de indicadores que retratam o contexto de atuação da organização como um todo, quanto o nível individual, investigando as habilidades e competências de seus servidores. Para este segundo nível, selecionamos o grupo dos auditores por serem aqueles envolvidos com a atividade-fim das organizações. Em geral, os trabalhos sobre capacidades observam apenas um de seus níveis. Contudo, um estudo que busque explorar mais de um nível e dimensão de capacidade pode contribuir para uma radiografia mais abrangente, bem como a geração de hipóteses acerca da relação entre as variáveis, como pretendemos levantar nas considerações finais. O quadro 1 detalha os indicadores analisados neste estudo.

QUADRO 1  
Indicadores de capacidades administrativas e analíticas

Dimensão de capacidade	Nível	Evidência	Indicadores para mensuração
Capacidade administrativa	Organizacional	Recursos materiais para operacionalização do órgão	Orçamento autorizado do órgão
	Organizacional	Recursos humanos para atuação geral do órgão	Número de servidores efetivos
Capacidade analítica	Individual	Condições e incentivos para atuação dos servidores	Média salarial dos auditores versus média salarial do funcionalismo federal
	Organizacional	Recursos para desenvolvimento de novos conhecimentos dos órgãos	Orçamento aprovado de capacitação
	Individual	Acúmulo de conhecimento acadêmico dos servidores	Nível educacional dos auditores versus nível educacional do funcionalismo federal

Elaboração dos autores.

Para a criação da base de dados com os indicadores antes referidos, foi necessária uma estratégia metodológica variada e complexa pela qual coagulam diversas fontes de dados. Para tanto, primeiramente, foram realizadas solicitações de informações por meio de instrumentos de transparência pública, com pedidos via plataforma Fala.BR da CGU e PAI-TCU. Em segundo lugar, foram usadas extrações realizadas pela equipe do Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.<sup>12</sup>

Em resumo, para construir as séries de dados e as análises, utilizaram-se principalmente as seguintes fontes: Relação Anual de Informações Sociais (Rais), anualmente disponibilizada pelo Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE) e utilizada para a análise dos dados do TCU e da CGU, o Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape), utilizado para os dados da CGU, assim como o Painel do Orçamento Federal (Siop) para a complementação de dados orçamentários dos dois órgãos e de outros ministérios.

12. Agradecemos a Bruno Portes Costa de Castro, mestre em informática pelo Programa de Pós-Graduação em Informática/UFRJ, o qualificado trabalho de assistência de pesquisa. Agradecimentos especiais a Felix G. Lopez e Bruno Portes pela extração, pela produção e pelo auxílio com os dados.



Vale ressaltar que especificamente os dados sobre analistas de finanças e auditores possuem códigos diferentes no sistema da Rais/MTE ao longo da série. Portanto, foram então resgatados para a análise os códigos de 252205 – auditor (contadores e afins) e 21420 – funcionário público federal superior. Essa aproximação da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) somente foi possível quando se realizou análise correlacional do Programa de Integração Social (PIS) com os vínculos da Rais alocados no TCU em cargos do código 252205 – auditor (contadores e afins), de 2003 a 2018 (apêndice A). Desse modo, estes PIS foram pesquisados em anos anteriores exclusivamente para o TCU e para a CBO 1994 nº 21420.

Por oportuno, esclarecem, também, que a Lei nº 13.327, de 29 de julho de 2016, alterou a denominação dos cargos da CGU. Anteriormente, o cargo efetivo de nível superior era denominado analista de finanças e controle. Após a referida lei, essa denominação foi alterada para auditor federal de finanças e controle (AFFC).

Em relação aos dados de remuneração, as médias mensais da base Rais foram calculadas pela equipe Atlas mediante a seguinte metodologia:

a partir da variável “remuneração média mensal em salários-mínimos” que consta nos registros da Rais/ME. Esta variável apresenta maior consistência do que outras variáveis sobre remuneração disponíveis na Rais, e tem a vantagem de estar disponível em toda a série da analisada (1986-2017). Os valores foram devidamente ajustados conforme a correção do salário-mínimo ao longo do tempo, incluído o controle das variações mensais, nos anos de inflação alta mensal. Para o cálculo da média de cada vínculo, foram descartadas remunerações com valores iguais à zero e valores nulos. Para o setor público, mas não para o setor privado, utilizou-se como menor valor de corte o salário-mínimo de cada ano e como maior valor o teto constitucional previsto para o setor público, pois a maior parte do pequeno universo de valores fora deste escopo apresenta inconsistências de preenchimento na Rais. Os valores de remunerações foram atualizados para preços de 2019 utilizando-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IBGE).<sup>13</sup>

Ademais, quando necessário, foram consultadas as leis federais e os documentos oficiais pertinentes. Nesse sentido, especificamente, foram analisados os relatórios de gestão do TCU de 2008 a 2021.

### **3 CAPACIDADES ORGANIZACIONAIS: EVOLUÇÃO DE PESSOAL, DE ORÇAMENTO GERAL E DE CAPACITAÇÃO**

Iniciaremos a análise da capacidade organizacional do TCU e da CGU partindo de um panorama geral relacionado ao orçamento dos dois órgãos. Para tanto, foram selecionados dados de orçamento autorizado pela Lei Orçamentária Anual (LOA), além de créditos adicionais, bem como os valores de fato empenhados.

---

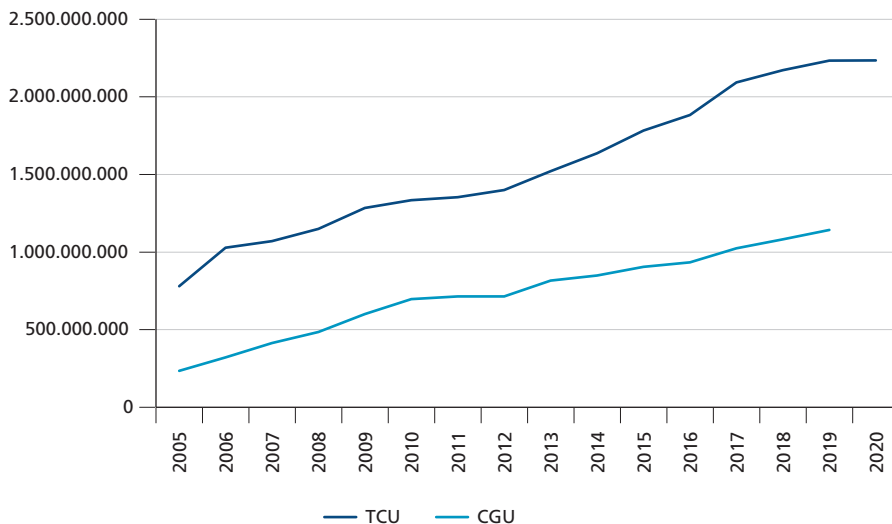
13. Disponível em: <<https://bit.ly/3OPT7yD>>.

A escolha desses dados orçamentários (e não dos valores liquidados ou pagos) deve-se à limitação da disponibilidade dos dados na base do Tesouro Gerencial (TG), no portal do orçamento federal sob a responsabilidade da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), bem como à inexistência dos dados em arquivos próprios da CGU. Ademais, esta informou que não foi possível compilar os dados sobre o orçamento aprovado e executado referente aos anos de 2003 e 2004. Em relação ao período de 2005 a 2007, a CGU informou somente ter dados sobre o orçamento aprovado e o empenho emitido. Assim, justifica-se a ausência dessas informações devido à sua indisponibilidade para consulta na base do TG, no portal de orçamento federal, assim como à inexistência dos dados em arquivos próprios da CGU.

Desse modo, partiremos para a análise segundo o orçamento aprovado. No gráfico 1, observou-se uma tendência de aumento do orçamento das duas instituições no período de 2005 a 2020 – no caso do TCU, foi quase triplicado, e, no da CGU, ampliado em quase cinco vezes.

**GRÁFICO 1**

**Orçamentos autorizados do TCU e da CGU: LOA mais créditos (2005-2020)**  
(Em R\$)



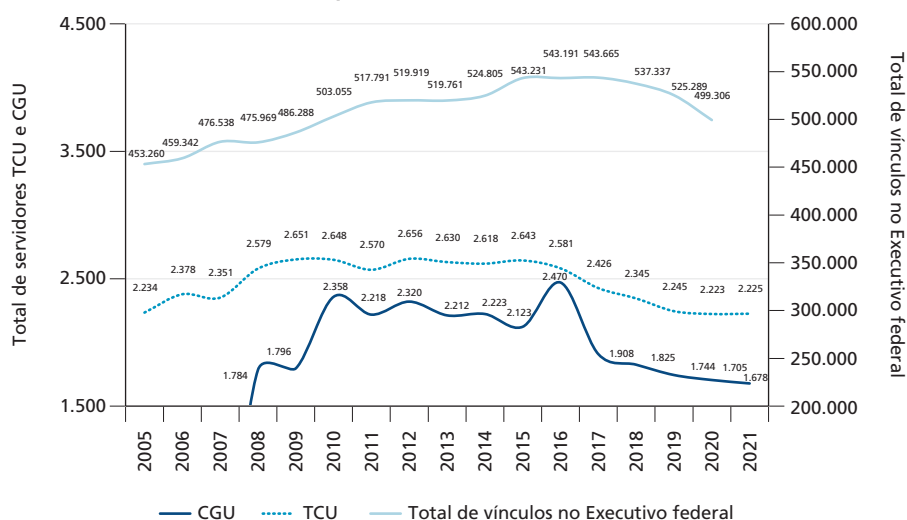
Fontes: Para TCU, pedido de acesso à informação por meio das manifestações de nºs 332.755 e 333.216; e para CGU, e-sic 00106.023120/2020-59.

Elaboração dos autores.

- Obs.: 1. O TCU retira os dados dos Sistemas Siafi87 a Siafi2014. Para os exercícios de 2015 a 2019, foi utilizado o sistema do TG.  
 2. Valores nominais em dezembro de cada ano.  
 3. Os valores de capacitação foram retirados da ação de capacitação de recursos humanos do orçamento do respectivo exercício.  
 4. A CGU informou que não foi possível compilar os dados sobre o orçamento aprovado e executado referentes aos anos de 2003 e 2004. Em relação aos dados de 2005 a 2007, a CGU informou somente ter informações sobre o orçamento aprovado e o empenho emitido. Justifica-se a ausência desses dados devido a sua indisponibilidade para consulta na base do TG, no portal do orçamento federal sob a responsabilidade da SOF, assim como à inexistência dos dados em arquivos próprios da CGU.

Em termos de capacidades organizacionais gerais do TCU e da CGU, podemos observar a ampliação de seus orçamentos no período, indicando condições gerais básicas para uma tendência de desenvolvimento e fortalecimento dos dois órgãos. Contudo, como apresentado no quadro 1, outros indicadores merecem ser examinados para a análise de outras dimensões e níveis de capacidades. Neste mesmo sentido, o gráfico 2 mostra o total de servidores ativos nos dois órgãos em comparação ao total de servidores federais ativos nos três poderes, no mesmo período de 2005 a 2021.

**GRÁFICO 2**  
**Quantitativo de servidores públicos ativos – TCU, CGU e Executivo federal (2005-2021)**



Fontes: Em azul contínuo, dados retirados do Atlas do Estado Brasileiro referentes ao total de vínculos do Executivo federal de civis e ativos (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>); em azul pontilhado, dados do TCU retirados do sistema de Ouvidoria do TCU, por meio da manifestação de nº 332757 (exceto os dados de 2021, que foram retirados do site deste tribunal).

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Todos os valores têm como referência o dia 31 de dezembro dos respectivos anos. Em 2021, os dados são de 22 de setembro de 2021.

2. Dados sobre servidores ativos, excluindo servidores cedidos, aposentados e pensionistas.

Em que pese alguma oscilação no período analisado, o gráfico 2 apresenta uma tendência de leve declínio no número de servidores dos dois órgãos de controle a partir de 2017, o que também é observado na evolução recente do total de servidores federais ativos ante as aposentadorias e a redução de concursos públicos. Portanto, em termos de capacidades administrativas organizacionais, embora o orçamento geral tenha se ampliado expressivamente no período, o quantitativo de servidores para a atuação nos dois órgãos não observou a mesma tendência,

experimentando, em contrário, alguma retração, o que ocorreu também em alguma medida no contexto geral do serviço federal.

O gráfico 3 apresenta a série histórica entre 2005 e 2021, com os dados de orçamento empenhado em capacitação/formação de servidores decompostos pelo número de servidores ativos de cada órgão da administração direta.<sup>14</sup> Busca, portanto, retratar o esforço orçamentário destinado pelo TCU e pela CGU para ampliação de sua capacidade analítica comparativamente ao de dois órgãos, o Ministério da Economia (ME) e o Ministério de Ciência Tecnologia e Inovações (MCTI).

A escolha desses dois órgãos para a comparação se dá em razão de duas justificativas. A primeira diz respeito a suas competências e atuações relacionadas à temática da capacitação, assim, espera-se que tenham mais atenção para atividades dessa natureza. Enquanto o ME é o ente responsável no Poder Executivo federal pela gestão de pessoas e ator central na gestão da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP), o MCTI tem como uma de suas competências principais atuar na área de fomento à pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico e, portanto, é reconhecido por ser um órgão de elevado incentivo à capacitação continuada de suas carreiras técnicas.

A segunda justificativa diz respeito à estabilidade institucional dos dois órgãos ao longo do período analisado, uma vez que diversos dos demais órgãos federais foram objeto de mudanças em suas estruturas e alterações de nomenclaturas, o que impossibilitou a reconstrução da série histórica para todos os órgãos.

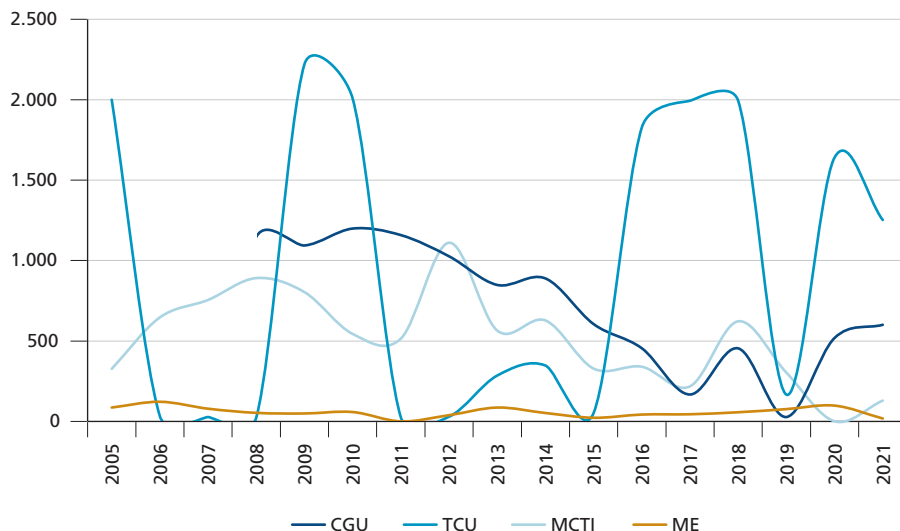
Para a interpretação dos dados do gráfico 3, três pontos merecem ser levantados. O primeiro diz respeito ao fato de os valores apresentados corresponderem em grande parte aos da ação orçamentária 4572 – *Capacitação de servidores públicos federais em processo de qualificação e requalificação*, a qual abarca contratação e inscrições em cursos, assim como diárias e passagens para participação de eventos em capacitação. Portanto, eventos de treinamento interno ou parcerias sem custo, assim como outras ações de incentivo institucional ao desenvolvimento de capacidades analíticas, tais como afastamentos para pós-graduação, tipo de ação notadamente estimulada pelo TCU e MCTI como veremos à frente, não estão retratados no conjunto dos valores.

---

14. A composição desses dados foi realizada da seguinte forma. Dados de orçamentos obtidos no Sistema Siop, que utiliza a base de dados do Siape. Disponível em: <<https://bit.ly/3uumv56>>. Foram coletados os dados referentes à Ação orçamentária 4572 – *Capacitação de servidores públicos federais em processo de qualificação e requalificação* referente à “Realização de ações diversas voltadas ao treinamento de servidores, tais como custeio dos eventos, pagamento de passagens e diárias aos servidores, quando em viagem para capacitação, taxa de inscrição em cursos, seminários, congressos e outras despesas relacionadas à capacitação de pessoal”. Os dados a respeito do número de servidores foram obtidos pelo Painel Estatístico de Pessoal (PEP). Disponível em: <<https://bit.ly/3nKsFdL>>. Para a atualização dos orçamentos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), foi utilizada a calculadora do IBGE, disponível em: <<https://bit.ly/2k6McRK>>. Os dados referentes ao TCU e à CGU foram complementados com pedidos de acesso à informação – LAI TCU por meio da manifestação de nº 332757 e e-sic 00075.001839/2020-43 e 00106.009482/2021-18 Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019.

GRÁFICO 3

Valor de gastos empenhados em ações de capacitação e formação de servidores, por número de servidores e órgão (2005-2021)  
(Em R\$)



Fonte: Siope – Painel do Orçamento Federal. Dados referentes à base Siafi de 14 de outubro de 2021. Elaboração dos autores.

- Obs.: 1. Os dados referentes à CGU em específico foram obtidos mediante pedido de acesso à informação e complementados com os códigos: 2D58 – Controle interno, prevenção à corrupção, ouvidoria e correição; e 0005 – Capacitação de servidores públicos federais em processo de qualificação e requalificação.
2. Os dados referentes ao TCU mudaram de código da ação de 2013 para 4018 – Fiscalização da aplicação dos recursos públicos federais plano orçamentário; 0002 – Capacitação de recursos humanos para 4572 – Capacitação de servidores públicos federais em processo de qualificação e requalificação, órgão orçamentário 03000 – Tribunal de Contas da União, e ação 4091 – Capacitação de recursos humanos. Todos os valores foram duplamente conferidos como pedido de acesso à informação ao TCU.
3. Os dados referentes ao ME a partir de 2014 foram considerados como a ação 2000 – Administração da unidade, plano orçamentário e 0001 – Capacitação de servidores públicos federais em processo de qualificação e requalificação.
4. MCTI 2000 – Administração da unidade e 0006 – Capacitação de servidores públicos federais em processo de qualificação e requalificação a partir de 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3PsbM7>>.

O segundo ponto diz respeito ao advento e contexto da covid-19, que explicaria a redução dos valores, em especial referentes a diárias e passagens, nos últimos anos da série. Por fim, os picos e vales de valores de capacitação do TCU podem ter uma conformação que varia de acordo com os anos em que se teve concurso no TCU e, sendo assim, quando foram empregados cursos de capacitação.

Em que pese possíveis imprecisões dos dados originários para abarcar todo o conjunto de ações de capacitação dos órgãos, identificamos volumes elevados de recursos destinados pelos dois órgãos de controle em capacitação de seus servidores se comparados ao ME, órgão que concentra a função de organização da gestão pública, entre elas a gestão de ações de desenvolvimento de pessoas, e mesmo ao MCTI, órgão que tem como atuação primordial promover políticas para o

desenvolvimento de conhecimento, assim como uma estrutura de carreira que demanda a capacitação continuada para a progressão funcional.

Em outras palavras, embora análises mais aprofundadas mereçam ser realizadas para compreender a oscilação dos valores e as tendências, podemos dizer que os recursos orçamentários despendidos pelos órgãos de controle para o desenvolvimento de capacidades analíticas são elevados se comparados ao das áreas produtoras de políticas analisadas.

A seguir a análise será focada nas dimensões de capacidades individuais dos auditores do TCU e da CGU, quais sejam: 1– Grupo TCU: analista de finanças controle externo/auditor federal de controle externo; e 2 – Grupo CGU: analista de finanças e controle/AFFC.

## **4 CAPACIDADES INDIVIDUAIS DOS AUDITORES DO TCU E DA CGU**

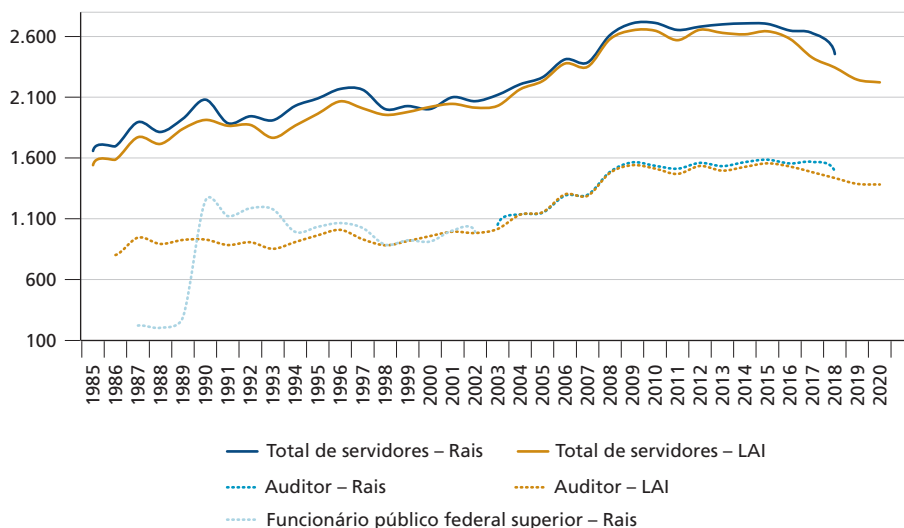
### **4.1 Grupo TCU: auditor federal de controle externo**

Inicialmente foram traçadas comparações em relação ao número de servidores a partir das informações obtidas pela Rais com os dados fornecidos diretamente pelos órgãos com base nos pedidos de acesso à informação para avaliar a qualidade dos dados. Neste sentido, vale destacar que a utilização das três bases de dados foi necessária para a análise da variável remuneração e escolaridade ao longo dos anos somente para a CGU. Foram comparados os dados fornecidos nos pedidos com base na Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527/2011) sobre o quantitativo de auditores ao longo dos anos (linha pontilhada vermelha) e os dados obtidos da extração da Rais (em azul), conforme apresentado no gráfico 4. Não vamos nos adentrar nas análises pré-1990 pela dificuldade de se utilizar a classificação dos CBOs nestes anos.

Apesar de as bases não trazerem resultados idênticos, elas demonstram linhas de tendências similares e em mesmo ritmo. De 1995 a 2019, podemos observar uma tendência de crescimento constante tanto do corpo funcional do TCU (linhas superiores contínuas do gráfico 4), quanto em específico dos cargos de auditores (linhas inferiores pontilhadas do gráfico 4).

GRÁFICO 4

Número de servidores do TCU por ano, segundo as bases de dados da Rais e LAI (1985-2020)



Fontes: Em azul, dados obtidos mediante extrações da base de dados Rais/MTE realizada pelo Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>); em verde, são referentes a pedidos realizados ao TCU por meio da LAI. Elaboração dos autores.

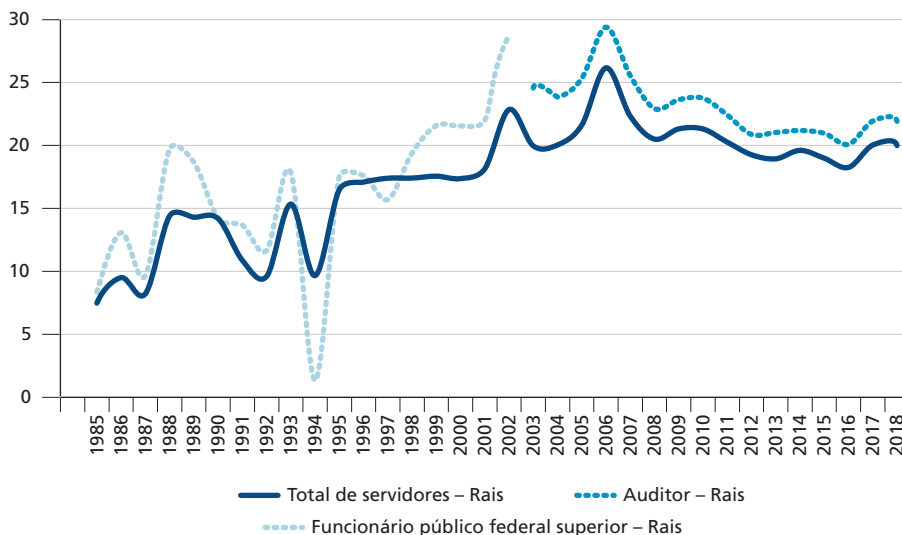
Obs.: 1. As especialidades referentes ao trabalho de auditoria tiveram suas denominações alteradas e foram desagregadas ao longo do tempo. Em 2016, o cargo de analista de finanças e controle passa a ser AFFC.  
 2. Todos os valores têm como referência o dia 31 de dezembro dos respectivos anos.  
 3. Dados relativos aos servidores ativos, incluindo servidores cedidos, sem aposentados e pensionistas.

As médias mensais de remuneração dos auditores do TCU foram calculadas a partir da variável *remuneração média mensal em salários-mínimos* que consta nos registros da Rais/ME. Esta variável apresenta mais consistência do que outras variáveis sobre remuneração disponíveis na Rais, e tem a vantagem de estar disponível em toda a série analisada (1985-2019). Os valores foram devidamente ajustados conforme a correção do salário-mínimo ao longo do tempo, incluído o controle das variações mensais, nos anos de inflação alta mensal. Para o cálculo da média de cada vínculo, foram descartadas remunerações com valores iguais a zero e nulos. Para o setor público, utilizou-se como menor valor de corte o salário-mínimo de cada ano; e, como maior valor, o teto constitucional previsto para o setor público, pois a maior parte do pequeno universo de valores fora deste escopo apresenta inconsistências de preenchimento na Rais. Os valores de remunerações foram atualizados para preços de 2019, utilizando-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A partir do gráfico 5, apresenta-se uma curva que se mantém ascendente em relação à média de remuneração dos auditores do TCU no período de 2008 a 2019.

GRÁFICO 5

**Média de remuneração do TCU, segundo a base da Rais (1985-2018)**  
(Em R\$ 1 mil)



Fontes: Rais/MTE e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>).

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Todos os valores das médias salariais foram calculados desconsiderando os recebimentos com valores zero.

2. Dados sobre servidores ativos, incluindo servidores cedidos, sem aposentados e pensionistas.

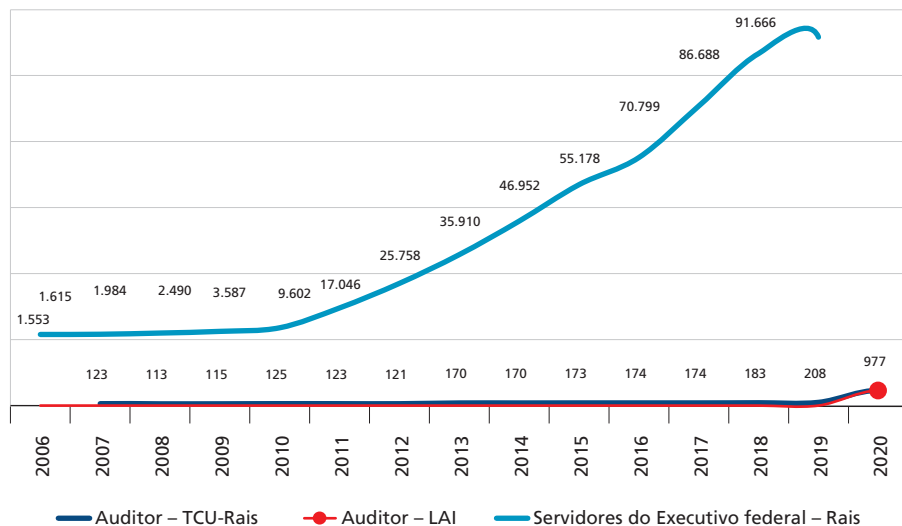
3. As especialidades referentes ao trabalho de auditoria tiveram suas denominações alteradas e foram desagregadas ao longo do tempo. Em 2016, o cargo de analista de finanças e controle passa a ser AFFC.

Pesquisas empíricas no campo de capacidades apontam que os conhecimentos prévios determinam a capacidade dos indivíduos de reconhecer o valor, adquirir, avaliar e usar as diferentes fontes de conhecimento (Ouimet *et al.*, 2009), enquanto a maior escolaridade aumenta as chances do uso do conhecimento científico (Howlett e Wellstead, 2011; Newman, Cherney e Head, 2016; Koga *et al.*, 2022). Em outras palavras, o nível de escolaridade seria uma boa *proxy* para mensuração da capacidade analítica dos vários segmentos do Estado.

De acordo com os dados do Atlas do Estado Brasileiro, o Executivo federal teve um crescimento do número de servidores com mestrado/doutorado de 2006 a 2019.



GRÁFICO 6  
Evolução do número de servidores e auditores com mestrado/doutorado (2006-2020)



Fontes: Dados retirados da base Rais e do Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>); exceto para a LAI-Sisouv do TCU, que se deu por meio da manifestação 332757.

Elaboração dos autores.

Obs.: Quanto ao grau de escolaridade, o TCU informa que só possui dados disponíveis e fidedignos sobre os atuais ocupantes dos referidos cargos para a posição em 22 de setembro de 2020. Segundo esse tribunal, não há relatório com dados históricos de escolaridade, e as informações parciais disponíveis em bases de dados não são fidedignas, pois essa informação somente passou a ser atualizada periodicamente a partir de 2019. Antes disso, constava do cadastro apenas o grau de escolaridade exigido para o ingresso no cargo.

Quando analisamos os dados de mestres e doutores do TCU, podemos perceber também a tendência ascendente, ou seja, um aumento no número de pós-graduados auditores, dado que em 2020 o TCU afirmou ter 977 mestres/doutores (equivalente a 38% do total de auditores).<sup>15</sup> Contudo, vale destacar que afirmações mais contundentes neste sentido não podem ser realizadas devido às diferentes fontes de informações.

Ademais, esse dado corrobora com as considerações de Grin (2020) acerca dos incentivos institucionais para a capacitação desses servidores por meio inclusive de um ente próprio voltado para esta finalidade, a Escola Superior do TCU – Instituto Serzedello Corrêa (ISC), que oferece diversos cursos de especialização *lato sensu* e articula o Laboratório de Inovação e Coparticipação do TCU e um Centro de Altos Estudos em Controle e Administração Pública.<sup>16</sup>

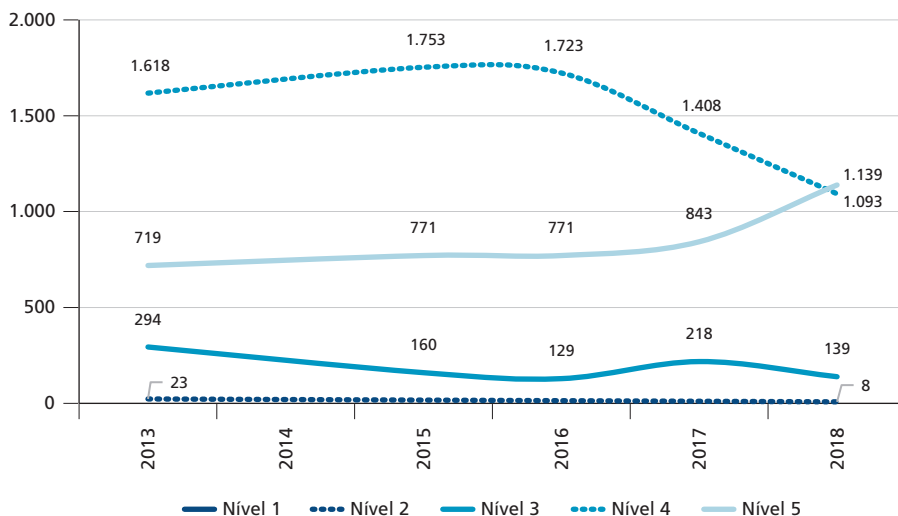
15. Dados sobre servidores ativos, incluindo servidores cedidos, sem aposentados e pensionistas.

16. Disponível em: <<https://bit.ly/3NNH8A3>>. Além da oferta de cursos pelo ISC, outros instrumentos institucionais incentivam a qualificação do corpo técnico do TCU, como bolsas de estudos parciais e redução de jornada para cursos de pós-graduação *stricto* e *lato sensu* em outras instituições nacionais e internacionais. Estas iniciativas, que transcendem o nível das capacidades individuais, indicam estratégias para o fortalecimento da capacidade organizacional.

A fim de exaurir as possibilidades de fontes de dados para a variável educacional, foram levantadas informações sobre os níveis de escolaridade de todos os servidores do TCU. Para tanto, foram analisados os relatórios de gestão/atividades de 2013 a 2020.

GRÁFICO 7

**Escolaridade dos servidores do TCU – relatórios de gestão (2013-2018)**



Fontes: Sistema GRH e controle complementar realizado pela Secretaria de Gestão de Pessoas; e relatórios de gestão do TCU dos respectivos anos.

Elaboração dos autores.

Obs.: Em 2014, não foram encontrados dados sobre escolaridade. Com isso, ao formatar o gráfico, foram desconsiderados os valores nulos.

Ressalta-se que em virtude da necessidade de uma homogeneização dos tipos de escolaridade neste livro, os níveis educacionais foram padronizados de 1 a 5, seguindo o padrão adotado pelo Ipea em suas publicações. Nível 1: analfabeto/até o 5º ano incompleto/5º ano completo, com 6º ao 9º ano do fundamental incompleto; nível 2: fundamental completo/médio incompleto; nível 3: médio completo/superior incompleto; nível 4: superior completo; e nível 5: mestrado/doutorado.

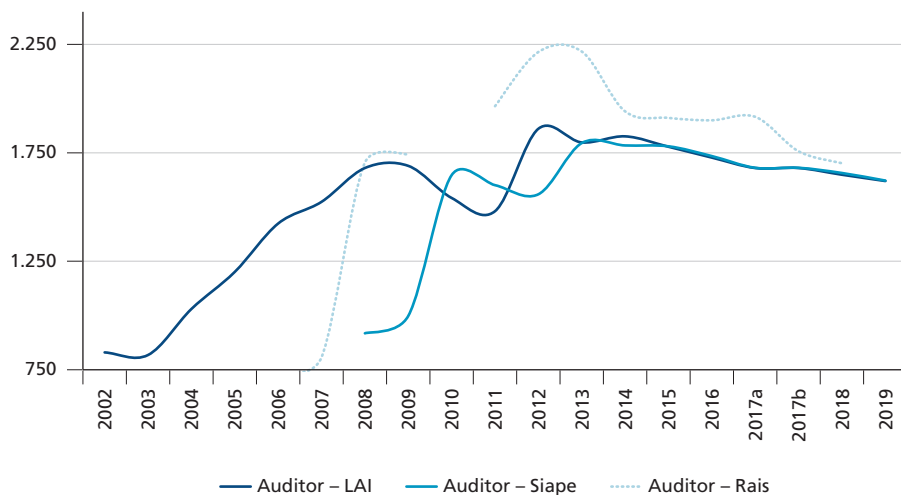
De modo geral, pode-se observar que existe uma tendência de alta escolarização nos quadros de funcionários do TCU, no qual o nível 4, que corresponde à formação em nível superior, e o nível 5, que corresponde ao mestrado/doutorado, têm importante destaque na série. Vale destacar que 2014 foi o único ano em que não foi possível encontrar dados de escolarização nos relatórios, mas acredita-se que, neste ano em específico, não se tenha um nível muito diferenciado dos anos de 2013, 2015 e 2016, por se observar uma clara tendência de estabilidade do número de servidores no TCU.

#### 4.2 Grupo CGU: analista de finanças e controle/AFFC

A CGU foi criada pela MP nº 103, de 1º de janeiro de 2003, e convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Essa lei de criação da CGU incorporou, à estrutura do órgão, as funções da então Corregedoria-Geral da União, instituída formalmente em 2001, pela MP nº 2143-31. A partir do Decreto nº 4.321, de 5 de agosto de 2002, foram transferidos do quadro de pessoal do Ministério da Fazenda para o quadro de pessoal da CGU 3 mil cargos de analista de finanças e controle e 2 mil cargos de técnico de finanças e controle.

Os quantitativos informados no gráfico 8 são pertinentes ao período de 2002 a 2019, cujos dados se referem a 31 de dezembro de cada ano. Em relação aos dados da CGU, foram analisadas inicialmente as três bases de dados. Em especial, para a CGU, a Rais não apresentou resultados consistentes e contínuos ao longo dos anos. Em 2010, por exemplo, não existem dados da CGU na Rais; e, em 2017, existe uma duplicidade de dados, sendo separada em 2017a e 2017b, pois em 2017 a CGU apresentava na base Rais dois CNPJs raiz diferentes devido à mudança de nomenclatura do órgão. O CNPJ raiz de 05.914.685 da CGU passa a ser o CNPJ 26.664.0152 do Ministério da Transparência e da CGU. Foi então arbitrado o segundo CNPJ raiz para a análise por serem os dados mais recentes daquele ano. Especificamente para o cargo de auditoria, o CBO mais próximo ao número de auditores encontrado foi de 212410 – Analista de redes e de comunicação de dados.

**GRÁFICO 8**  
**Número de servidores da CGU por ano, conforme as bases de dados da LAI, do Siape e da Rais (2002-2019)**

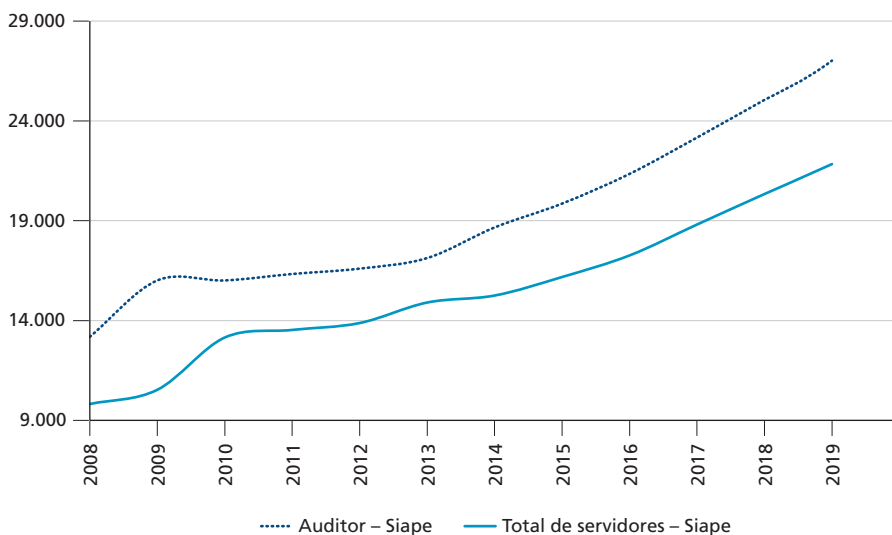


Fontes: Em azul contínuo, dados retirados da LAI-CGU mediante e-sic 00075.001839/2020-43; em azul tracejado, do Siape e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>); e, em azul pontilhado, da Rais.  
 Elaboração dos autores.  
 Obs.: 1. Todos os valores das bases LAI e Rais têm como referência o mês de dezembro dos respectivos anos; e, para a base Siape, são referentes a novembro.  
 2. Dados sobre servidores ativos, incluindo servidores cedidos, sem aposentados e pensionistas.

As médias mensais de remuneração a partir da base Siape para a CGU foram calculadas pela equipe Atlas por meio da variável remuneração mensal, seguindo a mesma metodologia das remunerações calculadas para o TCU. O gráfico 9 apresenta uma curva claramente ascendente da média de remuneração dos auditores da CGU no período de 2008 a 2019.

GRÁFICO 9

Média da remuneração da CGU, segundo base de dados do Siape (2008-2019)  
(Em R\$)



Fontes: Siape e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>).

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Todos os valores têm como referência o mês de novembro dos respectivos anos. Dados sobre servidores ativos, incluindo servidores cedidos, sem aposentados e pensionistas.

2. Em 2016, o cargo de analista de finanças e controle passa a ser AFFC.

3. As médias mensais de remuneração foram calculadas a partir da variável *remuneração mensal*. Os valores foram devidamente ajustados conforme a correção do salário-mínimo ao longo do tempo, incluído o controle das variações mensais, nos anos de inflação alta mensal. Para o cálculo da média de cada vínculo, foram descartadas remunerações com valores iguais a zero e nulos. Para o setor público, utilizou-se como menor valor de corte o salário-mínimo de cada ano; e, como maior valor, o teto constitucional previsto para o setor público, pois a maior parte do pequeno universo de valores fora deste escopo apresenta inconsistências de preenchimento. Os valores de remunerações foram atualizados para preços de 2019, utilizando-se o INPC/IBGE.

Para as informações de escolaridade da CGU, optou-se novamente em não considerar os dados da Rais e analisar os do Siape pela maior consistência da base. Em paralelo, também foi realizado um pedido com base na LAI à CGU, que reportou que somente possui dados sobre a escolaridade dos auditores quanto à titulação de mestrado e doutorado em 2020. Ademais, a CGU esclarece que o requisito mínimo para o cargo é o curso superior completo.

Diferentemente dos dados fornecidos pelo TCU, as informações sobre o número de doutores e mestres entre auditores da CGU vieram agregadas ao número

de auditores que já haviam cursado alguma especialização. Na CGU, 34% dos auditores realizaram programas de doutoramento, mestrado ou especialização.<sup>17</sup>

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscamos neste capítulo traçar uma radiografia das capacidades dos entes do controle a partir da análise de quatro principais variáveis referentes ao contexto de atuação dos auditores do TCU e da CGU, quais sejam orçamento, quantitativo de servidores, média de remuneração, e nível de escolaridade. A análise destes dados permitiu retratar, em alguma medida, o crescimento e acúmulo mais recente das capacidades desses entes, entendidas “capacidades” como os recursos e as habilidades necessárias tanto para o exercício da função administrativa, isto é, para o funcionamento interno das duas organizações, quanto da função analítica, que viabiliza a apropriação, o uso e a disseminação de conhecimento pelos auditores e o aparato organizacional. Ademais, procuramos, quando possível, realizar comparações com o contexto dos *policymakers*, ou seja, dos gestores das políticas, a fim de identificar eventual assimetria de capacidades entre os entes do controle e da gestão.

Antes de discorrer sobre os principais resultados da pesquisa, uma consideração merece ser feita em relação ao trabalho empírico realizado neste estudo. Esforços consideráveis foram empenhados não apenas para a análise dos dados, mas especialmente para sua obtenção. Além dos dados mobilizados e disponibilizados pela equipe do Atlas, foi necessário recorrer à LAI, por diversas ocasiões, a fim de se constituírem séries históricas, bem como complementar informações de difícil localização e/ou acesso pelas fontes governamentais abertas. Tais esforços buscaram ser mencionados ao longo do texto com o fim de apoiar futuras pesquisas que intentem utilizar os mesmos dados.

De todo modo, vale apontar a importância de se aprimorarem a oferta e disponibilização de informações sobre esses entes, os quais têm como função justamente resguardar a transparência pública e contam com o acesso das diversas bases de dados e registro administrativo de todo o Estado para o exercício de suas competências. Estas dificuldades foram reportadas em outros estudos que incluíram também a análise da publicização de dados dos tribunais de contas estaduais (Rocha, 2019).

Quanto à radiografia da trajetória de capacidades dos dois entes do controle, os resultados apontam, em primeiro lugar, para um aumento expressivo,

---

17. Informação fornecida pela CGU mediante e-sics 00075.001839/2020-43 e 00106.023116/2020-91. Os valores têm como data referente o dia 31 de dezembro dos respectivos anos. Dados sobre servidores ativos, incluindo servidores cedidos, sem aposentados e pensionistas. Em ofício enviado à CGU, esclareceu-se que um pré-requisito para ocupar vaga de AFCC é possuir graduação de nível superior, portanto, todos os servidores ocupantes do referido cargo possuem essa formação acadêmica. Ademais, não há obrigatoriedade de o servidor informar esses dados no SIGRH, logo, torna-se inviável a contabilização ano a ano referente à formação acadêmica dos auditores da casa. Outrossim, ressaltam que a CGU está em processo de desenvolvimento de novo sistema que abrangerá mais informações do currículo dos servidores, para que esses dados sejam acessíveis quando necessário.

especialmente na última década e meia, da capacidade administrativa da CGU e do TCU, demonstrado tanto em função da ampliação do orçamento quanto no número de auditores. A mesma tendência ascendente pode ser verificada em relação ao acúmulo de capacidade analítica do corpo de auditores ao observarmos os orçamentos e incentivos institucionais para a capacitação, assim como a média de remuneração consistentemente elevada dos auditores da CGU e do TCU que pode ser considerada uma condição estrutural para a atratividade e manutenção de quadros de alta escolaridade que hoje caracterizam os dois entes.

Ainda que comparações mais extensivas e aprofundadas não tenham podido ser realizadas no escopo deste estudo, os resultados analisados relativos à capacidade analítica – isto é, dos orçamentos de capacitação, assim como de escolaridade dos auditores – indicam desequilíbrio em relação aos recursos disponíveis para atuação dos burocratas *policymakers*.

Assim como trabalhos anteriores no campo (Grin, 2020; Cavalcante e Silva, 2020; Nogueira e Gaetani, 2018; Medeiros, 2021), os resultados deste capítulo apontam para o aumento e fortalecimento de capacidades da burocracia do controle nas últimas décadas, bem como sinalizam a importância de mais estudos como este que busquem agregar dados e análises a fim de confirmar e problematizar a hipótese da assimetria de capacidades entre os entes do controle e da gestão no Brasil. Em sintonia com o diagnóstico da literatura estrangeira, é possível que, embora o maior controle busque a melhoria do desempenho da gestão, o controle em excesso possa minar a autonomia e a própria eficácia da gestão que se pretendeu perseguir, no que é conhecido como o “dilema da *accountability*” (Behn, 2001, p. 11; Steets, 2010, p. 32) ou ainda como o “paradoxo da *accountability*” (Dubnick, 2005, p. 395).

Esse processo, em termos de caracterização da capacidade geral do Estado brasileiro, sinaliza para um desequilíbrio entre capacidades e autonomia que reduz as possibilidades, por parte da gestão, de experimentação, inovação e escolhas de novos caminhos e meios de produção das políticas públicas, características fundamentais para o enfrentamento do contexto contemporâneo da multiplicidade e complexidade dos problemas públicos.

Por fim, levantamos algumas limitações da pesquisa e propostas de agendas futuras de análise. A primeira diz respeito ao mencionado desafio de acesso de dados que permitam análise de séries históricas e comparações interorganizacionais. Alguns desses desafios foram vencidos, mas outros ainda estão sendo enfrentados para o aprofundamento desta agenda, por exemplo, ao buscar reunir e analisar um dos principais produtos da atuação dos auditores, as auditorias operacionais. Entendemos que a análise de conteúdo extensiva das recomendações desses documentos pode trazer importantes indicações acerca do nível e escopo de influência

do controle sobre a gestão. Ademais, outros indicadores de capacidades merecem ser explorados.

Uma dimensão importante das funções de produção de políticas públicas que não pôde ser analisada neste trabalho trata da dimensão da capacidade político-relacional, isto é, a capacidade dos entes do controle de interagirem com os cidadãos e atores que integrem a governança da política pública a fim de fortalecerem a transparência e o controle social não apenas das políticas que avaliam e auditam, mas também de seus próprios procedimentos e resultados (Wu, Ramesh e Howlett, 2015).

Como outros trabalhos demonstraram, embora sejam guardiões desses valores, os entes do controle parecem ainda muito distantes e pouco permeáveis à participação social e aos anseios da sociedade (Rocha, 2019). E, tal qual ressaltam Carolyn Corderey e David Hay, “como ‘vigias de valor público’, os órgãos de controle têm a responsabilidade de fornecer e relatar ao público o valor que eles de fato entregam” (Corderey e Hay, 2019, p. 138). Acreditamos que mais trabalhos nessas frentes poderão trazer diagnósticos mais precisos sobre as dinâmicas e implicações para o *policymaking* e a democracia brasileiros do acúmulo e assimetria de capacidades do controle diante da gestão.

## REFERÊNCIAS

- ARANHA, A. L.; FILGUEIRAS, F. **Instituições de *accountability* no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual.** Brasília: Enap, 2016. (Cadernos Enap, n. 44).
- ARANTES, R. B. *et al.* Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. *In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (Org.). Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI.* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 109-147.
- BEHN, R. D. **Rethinking democratic accountability.** Washington: Brookings Institution Press, 2001.
- BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state. **Governance: an international journal of policy, administration, and institutions**, v. 30, n. 1, p. 105-124, 2017.
- CABRAL, F. G. O ativismo de contas do Tribunal de Contas da União (TCU). **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura (RDAl)**, v. 5, n. 16, p. 215-257, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.48143/rdai.16.fgc>>.

CAVALCANTE, P. L. C.; SILVA, M. S. (Org.). **Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. Rio de Janeiro: Ipea; CEPAL, 2020.

CENTENO, M. A. Limited war and limited states. *In*: DAVIS, D. E.; PEREIRA, A. W. **Irregular armed forces and their role in politics and state formation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 82-95.

CINGOLANI, L. **The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Maastricht: Maastricht University; UNU-Merit, 2013. (UNU-Merit Working Papers, n. 053).

CORDERY, C. J.; HAY, D. Supreme audit institutions and public value: demonstrating relevance. **Financial Accountability and Management**, v. 35, n. 2, p. 128-142, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3nGzDR5>>.

DUBNICK, M. Accountability and the promise of performance: in search of the mechanisms. **Public Performance and Management Review**, v. 28, n. 3, p. 376-417, 2005.

DUTRA, P.; REIS, T. **O soberano da regulação: o TCU e a infraestrutura**. São Paulo: Editora Singular, 2020.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Capacidades estatais para produção de políticas públicas: resultados do survey sobre serviço civil no Brasil**. Brasília: Enap, 2018. (Cadernos Enap, n. 56).

EVANS, P. B. **Embedded autonomy: states and industrial transformation**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of Weberian state structures on economic growth. **American sociological review**, p. 748-765, 1999.

FILGUEIRAS, F. de B. Burocracias do controle, controle da burocracia e *accountability* no Brasil. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de. (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**. Brasília: Ipea; Enap, 2018.

FUKUYAMA, F. What is governance? **Governance: an international journal of policy, administration, and institutions**, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013.

GOMIDE, A. de A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1, p. 3-12, 2017.

GRIN, E. J. **Controle externo e policy making? Uma análise da atuação do TCU na administração pública federal**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2595). Disponível em: <<https://bit.ly/3R83ork>>.



HUMPHREY, C.; OWEN, D. Debating the ‘power’ of audit. **International Journal of Auditing**, v. 4, n. 1, p. 29-50, 2000.

KERCHE, F. Autonomie et pouvoir discrétionnaire du Ministère Public au Brésil. **Dados**, v. 50, n. 2, p. 259-279, 2007.

KOGA, N. M. *et al.* O uso de múltiplas fontes de informação nas políticas públicas: um olhar sobre a burocracia federal brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 55, p. 1165-1190, 2021.

KOGA, N. M. *et al.* Como os burocratas federais se informam? Uma radiografia das fontes de evidências utilizadas no trabalho das políticas públicas. *In*: KOGA, N. M. *et al.* **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas**. Brasília: Ipea, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3Kzygyl>>.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. *In*: MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining institutional change: ambiguity, agency and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MEDEIROS, B. A. de. A “explosão de auditoria” e o Tribunal de Contas da União. **Desenvolvimento em Debate**, v. 9, n. 3, p. 11-45, 20 nov. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3R5b7Wn>>.

NEWMAN, J.; CHERNEY, A.; HEAD, B. W. Do policy makers use academic research? Reexamining the “two communities” theory of research utilization. **Public Administration Review**, v. 76, n. 1, p. 24-32, 2016.

NOGUEIRA, R. A.; GAETANI, F. A questão do controle no debate de governança pública. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, p. 91-100, dez. 2018.

O’DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

OUIMET, M. *et al.* The absorption of research knowledge by public civil servants. **Evidence and Policy: a journal of research, debate and practice**, v. 5, n. 4, p. 331-350, 2009.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Variações setoriais em arranjos de implementação de programas federais. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 2, p. 195-226, 2015.

\_\_\_\_\_. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 29, p. 49-59, jun. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3AwbCE2>>.

POWER, M. The theory of the audit explosion. *In*: FERLIE, E.; LYNN, L. E.; POLLITT, C. (Ed.). **The oxford handbook of public management**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

REPETTO, F. **Capacidad estatal**: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina. Washington: INDES; BID, 2004. (INDES Working Papers, n. I-52).

ROCHA, D. G. da. **Os tribunais de contas brasileiros na era democrática**: transparentes participativos ou insulados? Curitiba: Appris Editora, 2019.

SAGUIN, K.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy work and capacities in a developing country: evidence from the Philippines. **Asia Pacific Journal of Public Administration**, v. 40, n. 1, p. 1-22, Jan. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3pJd5Ac>>.

STEETS, J. **Accountability in public policy partnerships**. Basingstoke: Pallgrave Macmillan, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3yoF386>>.

TILLY, C. **Coercion, capital, and European states**: AD 990-1992. Cambridge, Massachusetts: Wiley-Blackwell, 1990. Disponível em: <<https://bit.ly/3R8O2lw>>.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Tribunal de Contas da União**: estrutura organizacional e serviços. Brasília: TCU, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3Pbr7W2>>.

GOMIDE, A. de A.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. *In*: GOMIDE, A. de A.; PIRES, R. R. C. (Ed.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. p. 15-28.

RUESCHEMEYER, D. The state and economic transformation: toward an analysis of the conditions underlying effective intervention. *In*: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 44-77.

## APÊNDICE A

Em relação à base de dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), observou-se que os analistas de finanças e auditores se encontravam em dois códigos diferentes da Classificação Brasileira de Ocupações (CBOs). Sendo assim, foram resgatados para análise os códigos de 252205 – auditor (contadores e afins) e 21420 – funcionário público federal superior. Essa aproximação da CBO somente foi possível quando se realizou análise correlacional do Programa de Integração Social (PIS) com os vínculos da Rais alocados no Tribunal de Contas da União (TCU), durante o período 2003-2018. Desse modo, estes PIS foram pesquisados nos anos anteriores exclusivamente para o TCU e para a CBO 1994 nº 21420. Como resultados, apresentados na tabela a seguir, são exibidos os números absolutos e o percentual de vínculos que possuem algum dos PIS buscados.

TABELA A.1  
Vínculo dos servidores (1985-2002)

Ano	CBO 1994	Total	(%)
2002	21420	978	98
2001	21420	979	98
2000	21420	855	94
1999	21420	859	93
1998	21420	813	92
1997	21420	814	79
1996	21420	795	75
1995	21420	697	67
1994	21420	589	59
1993	21420	482	41
1992	21420	463	39
1991	21420	429	38
1990	21420	417	33
1989	21420	106	36
1988	21420	58	28
1987	21420	74	33
1986	21420	27	17
1985	21420	20	15

Elaboração dos autores.



## A EVOLUÇÃO DOS SERVIDORES SEM VÍNCULO NO EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL ENTRE 1992 E 2021<sup>1</sup>

Sandro Sacchet de Carvalho<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

O emprego público no Brasil passou por profundas mudanças nos últimos trinta anos, tanto em termos das atividades realizadas quanto em relação aos tipos de vínculos dos servidores com a administração pública. Durante esse período, o país atravessou um amplo processo de privatização de empresas públicas e expansão de serviços essenciais prestados à população. Com isso, houve o deslocamento de servidores de setores industriais, financeiros, dos transportes e da comunicação para o provimento, principalmente, de saúde e educação.

Com esse processo, e no esteio da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), observou-se a redução de servidores contratados por meio da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e um aumento na quantidade de servidores estatutários regidos pelo Regime Jurídico Único (RJU). Contudo, o processo de profissionalização do serviço público ensejado pela Constituição não se completou, e, nessas três décadas, também se testemunhou o avanço da utilização de servidores sem vínculos permanentes com a administração pública.

Nas pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é considerado um empregado público:

... pessoa que trabalhava para o governo, em qualquer esfera: federal, estadual ou municipal, que abrange, além das entidades da administração direta, as fundações, as autarquias, as empresas públicas e as empresas de economia mista. Dentre os empregados do setor público, encontram-se também as pessoas que exercem mandatos eletivos como vereadores, deputados, prefeitos etc. (IBGE, 2018, p. 111).

Portanto, serão considerados servidores sem vínculo os empregados públicos, não militares, não estatutários e que não possuem carteira de trabalho assinada.

---

1. Este trabalho contou com a valiosa assistência de pesquisa de Eloá Nascimento dos Santos.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dimac/Ipea). *E-mail*: <sandro.carvalho@ipea.gov.br>.

Nesse sentido, servidores sem vínculo poderão ser trabalhadores temporários, ocupados em cargo público comissionado, ou outro tipo de cargo público com prazo determinado (estagiário, bolsista etc.), até mesmo servidores com vínculo puramente informal.

Este capítulo procura sintetizar e analisar as principais tendências sobre os ocupados no setor público brasileiro entre 1992 e 2021, com especial atenção à evolução dos servidores sem vínculo. Para tanto, utiliza as pesquisas domiciliares do IBGE, que são mais adequadas para captar a participação desses servidores. Com isso, seu principal objetivo é contribuir para detalhar características e trajetórias de evolução do uso desse tipo de vínculo pelo Estado brasileiro nas últimas três décadas, procurando relacionar esse processo ao contexto que o país atravessou durante esses anos, e situá-lo na atual conjuntura e na proposta de Reforma Administrativa, esta representada aqui pela Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 32/2020, a despeito de outras medidas e propostas que gravitam ao redor do mesmo tema. Busca-se lançar um pouco de luz sobre uma área nebulosa e pouco estudada do serviço público brasileiro. Trata-se de uma primeira aproximação – as pesquisas domiciliares do IBGE não são capazes de esclarecer todos os aspectos relacionados ao tema, mas nos darão respostas que nos permitirão aprofundar a pesquisa, buscando outras fontes de dados.

Este texto, além desta seção introdutória, traz quatro seções. Na seção 2, apresentam-se as bases de dados utilizadas e as questões relacionadas a elas. Na seção 3, detalha-se e discute-se a evolução da ocupação no setor público por tipo de vínculo, durante os últimos trinta anos, com foco também na evolução da ocupação por esfera de governo. Em seguida, na seção 4, apresenta-se a trajetória do emprego público por tipo de ocupação e setor de atividade, procurando-se identificar onde a utilização dos servidores sem vínculo foi mais intensa. Nas considerações finais, além de serem resumidos os resultados encontrados, procura-se contextualizá-los dentro da atual conjuntura, com a proposta de Reforma Administrativa contida na PEC nº 32/2020 apresentada pelo governo federal.

## 2 BASE DE DADOS

Neste capítulo, utilizamos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), entre 1992 e 2015, e da PNAD Contínua, entre 2012 e 2021. A escolha dessas pesquisas domiciliares do IBGE deriva do fato de elas serem mais adequadas para estudar os ocupados sem vínculo formal de trabalho, que não são captados plenamente em registros administrativos, como a Relação Anual de Informações Sociais (Rais). Apenas a partir de 1992, a PNAD passou a identificar o setor de atuação dos ocupados, diferenciando o setor privado do setor público. Anteriormente, não era possível identificar explicitamente os servidores públicos,

sendo somente viável analisar alguns setores e ocupações tipicamente públicos. Portanto, somente a partir de 1992 podemos traçar um quadro preciso da evolução do emprego público no Brasil, especialmente dos servidores sem vínculo.

Conforme dito anteriormente, o que chamamos de *servidores públicos sem vínculo* são ocupados no setor público que não se declararam nem estatutários nem militares (integrante das Forças Armadas) e não possuem carteira de trabalho assinada. Tradicionalmente, chamaríamos esses trabalhadores de informais; contudo, considerando-se que uma parte deles são ocupantes de cargos comissionados de direção e assessoramento, e apesar da natureza precária de sua inserção no serviço público, visto que podem ser demitidos com ampla discricionariedade de seus superiores, tratá-los como informais parece inadequado. Neste capítulo, os militares são integrantes das Forças Armadas,<sup>3</sup> não se incluindo policiais e bombeiros militares, exceto quando explicitamente exposto.<sup>4</sup>

A análise por ocupação e setores de atividades será dividida em três períodos, devido às mudanças metodológicas na PNAD e na PNAD Contínua. Em 2002, a PNAD aprimorou a classificação de ocupações e de atividades; contudo, a nova classificação não é compatível com a classificação anterior, exceto em níveis extremamente agregados. Da mesma forma, a classificação de ocupações e atividades da PNAD Contínua difere da PNAD. Dessa forma, optou-se por analisar cada período separadamente (1992-2001, 2002-2015 e 2012-2021), mantendo-se as nomenclaturas vigentes em cada pesquisa. Além disso, todos os empregados públicos informam qual sua esfera de atuação (federal, estadual e municipal) e, no caso da PNAD Contínua, se são contratados como temporários ou não, informações que também serão utilizadas neste trabalho.

Um último esclarecimento: os dados da PNAD Contínua de 2021 tratam sempre da média ponderada dos dois primeiros trimestres desse ano, que eram os dados disponíveis no momento da redação deste capítulo. Os dados dos demais anos da PNAD Contínua são a média ponderada dos quatro trimestres de cada ano.

### 3 OCUPAÇÃO NO SETOR PÚBLICO POR TIPO DE VÍNCULO

De acordo com Carvalho (2011a), a década de 1930 marca o início de um projeto de racionalização burocrático-administrativo, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), em 1936, cuja missão era promover a reorganização administrativa, a racionalização do quadro de pessoal, a padronização e a centralização dos processos de compras. Contudo, a criação do Dasp não foi

---

3. Incluindo aqueles que prestam o serviço militar obrigatório.

4. Dessa forma, além de servidores sem vínculo e militares, a ocupação no setor público é composta por empregados públicos estatutários (incluindo policiais e bombeiros militares) e empregados públicos não militares e não estatutários e que possuem carteira de trabalho assinada (enquadrados na CLT).

capaz de eliminar traços de clientelismo e patrimonialismo do serviço público, visto que a gestão da força de trabalho pública não apresentava rigor, realizando-se por meio de nomeações e sem concurso. Ou seja, no Estado Novo, ainda se mantinha a atitude tradicional de considerar o emprego público uma sinecura, pois, embora o sistema de mérito fosse o critério oficial, muitos cargos eram preenchidos por critérios políticos.

Outro momento importante na evolução da ocupação no setor público foi o Decreto-Lei nº 200/1967, que assegurou às estatais condições de funcionamento idênticas às das empresas privadas em relação à política de gestão de recursos humanos. O decreto também estabeleceu a possibilidade de contratação de especialistas permanentes e temporários, nos termos da CLT, na administração direta e nas autarquias. Ainda de acordo com Carvalho (2011a), isto resultou na duplicidade do regime jurídico de pessoal e, na prática, na dispensa do uso do concurso como mecanismo de entrada no serviço público. Para o autor, criaram-se duas realidades distintas: a de alguns órgãos especializados e empresas estatais, que dispunham de maior autonomia financeira, podendo definir suas políticas com relativa independência, em que as contratações buscavam capacidade técnica e conhecimento especializado e dependiam de uma averiguação de aptidões; e o resto do setor público.<sup>5</sup>

Duas mudanças fundamentais na gestão do emprego público foram introduzidas pela CF/1988: a obrigatoriedade do concurso público para a ocupação de todos os cargos, e o estabelecimento do Regime Jurídico Único (RJU) como principal modo de vínculo, de toda a administração pública, direta e indireta. A CF/1988 mostrava a intenção de profissionalização do serviço público por meio da construção de burocracias de Estado, buscando generalizar o sistema de mérito como forma de acesso, superando o preenchimento por critérios políticos, e eliminando o dualismo de órgãos especializados com alta capacidade técnica e o resto do serviço público, principalmente no que concernia às instituições responsáveis pela execução de políticas públicas voltadas para a população, geridas de forma patrimonialista.

Contudo, logo na virada dos anos 1990, iniciam-se tentativas de reformas do Estado que impedem a plena realização dos objetivos da CF/1988. É a evolução do emprego público após esse período, com especial atenção aos ocupados sem vínculo, que se analisa a seguir.

---

5. Para a discussão do emprego no setor público antes da CF/1988, ver também Souza (2009) e Mattos (2011).



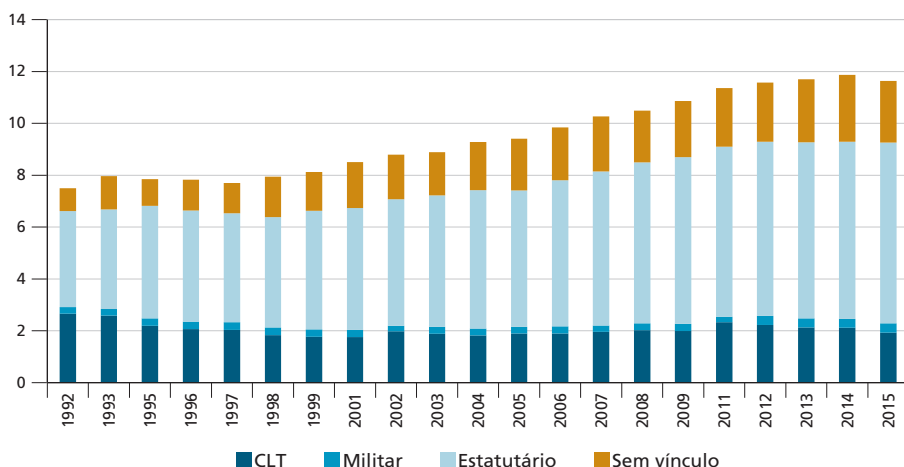
### 3.1 O aumento dos estatutários e dos sem vínculos após a Constituição Federal de 1988

O gráfico 1 mostra a evolução da ocupação no setor público, por tipo de vínculo, com os dados da PNAD de 1992 a 2015. A evolução entre 2012 e 2021, com dados da PNAD Contínua, é apresentada no gráfico 2. Os valores estão expressos nas tabelas A.1 e A.2 do apêndice A.

De acordo com a PNAD, o total de ocupações no setor público cresceu de 7,5 milhões, em 1992, para alcançar 11,63 milhões em 2015, o que representa um aumento de 55% em pouco mais de duas décadas. Apesar disso, a proporção de empregados públicos no total de ocupados caiu de 16,4% para 14,7% no mesmo período.

O gráfico 1 mostra claramente o aumento do número de servidores estatutários que, de acordo com as estimativas da PNAD, passaram de 3,7 milhões, em 1992, para quase 7 milhões em 2015. Contudo, um aumento ainda mais intenso se observou entre os servidores públicos sem vínculo, que saltaram de 875 mil para 2,38 milhões, entre 1992 e 2015. Enquanto o crescimento dos estatutários foi de 88%, o crescimento dos sem vínculo foi quase duas vezes maior, atingindo 172%. Por sua vez, os servidores contratados pela CLT caíram de 2,66 milhões para 1,93 milhão durante esse período (queda de 27,5%).

GRÁFICO 1  
Evolução da ocupação no setor público, por tipo de vínculo, na PNAD  
(Em 1 milhão)



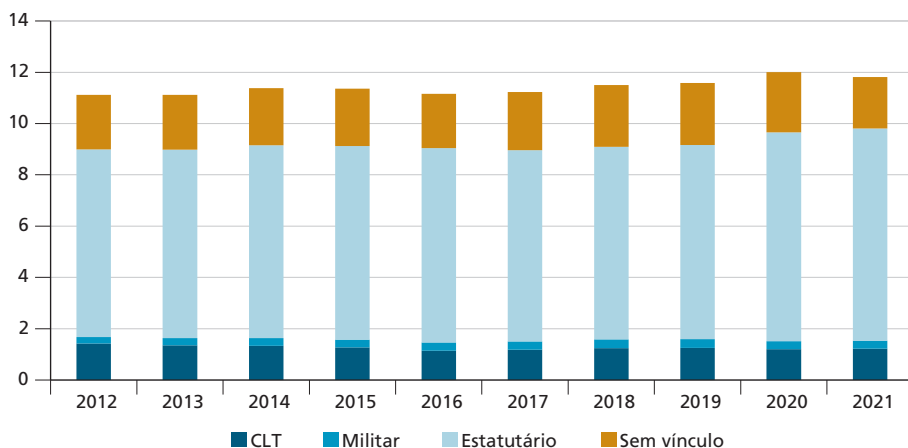
Fonte: PNAD/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3ImlQYj>>.  
Elaboração do autor.

O gráfico 2, com dados da PNAD Contínua, mostra uma evolução mais estável das ocupações no setor público. O total de ocupados passou de 11,12 milhões, em 2012, para 11,81 milhões em 2021, o que representou um crescimento de 6,25%. Com isso, apesar da grande redução de empregados com carteira assinada após 2014 (queda de cerca de 7 milhões entre 2015 e 2021), a proporção de empregados públicos no total de ocupados subiu ligeiramente, de 12,8% para 14%, durante esse período.

É bom chamar a atenção para que as diferenças entre as duas pesquisas fazem com que a estimativa de servidores contratados pela CLT seja um pouco menor e o número de estatutário seja um pouco maior na PNAD Contínua do que na PNAD. Os números de militares e servidores sem vínculos são mais próximos entre as duas pesquisas, bem como o total de ocupados no setor público. De acordo com a PNAD Contínua, os estatutários elevaram-se de 7,31 milhões, em 2012, para 8,27 milhões em 2021, um crescimento de 13,1%. Por sua vez, os quantitativos de servidores sem vínculos caíram, no mesmo período, de 2,13 para 2 milhões, enquanto os de servidores com carteira assinada caíram de 1,42 para 1,22 milhão (quedas de 5,7% e 14%, respectivamente).

GRÁFICO 2

**Evolução da ocupação no setor público, por tipo de vínculo, na PNAD Contínua (2012-2021)**  
(Em 1 milhão)

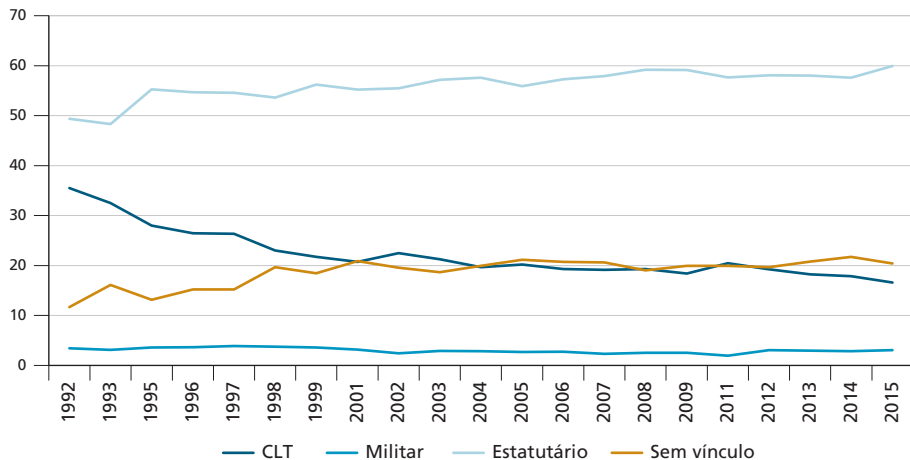


Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2wDW2nG>>.  
Elaboração do autor.

Nos gráficos 3 e 4, mostra-se a proporção dos servidores públicos por tipo de vínculo, nas duas pesquisas, o que nos permite melhor analisar os diferentes momentos da evolução do emprego público nas últimas três décadas. No gráfico 3, apesar do aumento contínuo da proporção de estatutários, que passaram de

49,4% do total de servidores públicos, em 1992, para 60%, ao fim de 2015, podemos dividir o período em dois. O primeiro, entre 1992 e 2001, mostra um forte crescimento da proporção de servidores sem vínculo, que saltou de 11,7% para 20,9%, e o forte decréscimo da proporção de servidores contratados pela CLT, que caiu de 35,5% para 20,7% entre 1992 e 2001. O segundo período, entre 2002 e 2015, mostra uma relativa estabilidade dos servidores sem vínculo, e uma lenta queda dos servidores com carteira assinada, que apenas se acentua novamente após 2011, quando houve queda de 20,5%, para alcançar 16,6% em 2015. No segundo período, o aumento da proporção dos estatutários se concentrou entre 2005 e 2008, período em que a proporção subiu de 55,9% para 59,2%. O aumento dos servidores sem vínculo até 2001 foi tão forte que o acréscimo desses trabalhadores foi quase tão grande quanto o acréscimo de estatutários. Entre 1992 e 2001, o saldo de ocupados no setor público sem vínculos foi pouco mais de 900 mil (cerca de 400 mil apenas entre 1997 e 1998), enquanto o saldo de estatutários foi de pouco menos de 1 milhão (tabela A.1 do apêndice A). Por seu turno, houve um decréscimo de 900 mil servidores contratados pela CLT.

**GRÁFICO 3**  
**Evolução da ocupação no setor público, por tipo de vínculo, na PNAD**  
 (Em %)



Fonte: PNAD/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3lmlQYj>>.  
 Elaboração do autor.

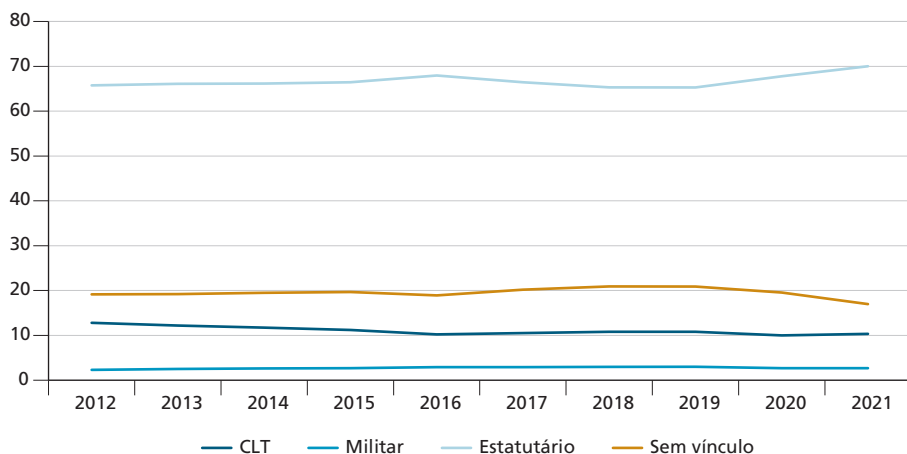
O gráfico 4 revela uma relativa estabilidade da distribuição das ocupações no setor público por tipo de vínculo, entre 2012 e 2021, mas existem dois momentos que merecem atenção; primeiro, entre 2016 e 2019; e após 2019, com a deflagração da pandemia da covid-19. No primeiro momento, enquanto a proporção de servidores em vínculo manteve-se estável entre 2012 e 2015 (inclusive apresentando

uma queda de 16,5 mil ocupados entre 2012 e 2016), há um aumento de 310 mil servidores sem vínculo, entre 2016 e 2019, tendo a proporção desses trabalhadores tornado a subir. Para comparação, esse aumento em curto espaço de tempo representa mais da metade do aumento dos servidores sem vínculo entre 2001 e 2015.

Com o advento da pandemia, houve uma forte redução dos servidores sem vínculo (de 416 mil, entre 2019 e 2021), tendo a proporção atingido o valor mínimo da série da PNAD Contínua (de 17%, em 2021). Tal repentina queda, durante a pandemia, revela a inserção mais precária desses trabalhadores no setor público, como veremos com mais detalhes adiante.

GRÁFICO 4

**Evolução da ocupação no setor público, por tipo de vínculo, na PNAD Contínua (2012-2021)**  
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2wDW2nG>>.  
Elaboração do autor.

A evolução relatada acima pode ser posta em um contexto mais amplo da economia brasileira. Durante os anos 1980, mas especialmente durante os anos 1990, houve uma deterioração das condições do mercado de trabalho, com forte avanço do trabalho informal, em um contexto de avanço das políticas econômicas neoliberais e de baixo crescimento econômico.<sup>6</sup> Nesse cenário, caberia ao emprego público, dentro do espírito da CF/1988, promover uma reestruturação do mercado de trabalho, aumentando o peso do trabalho formal. Contudo, o que observamos, entre 1992 e 2001, foi justamente o aumento dos trabalhadores sem vínculo no setor público.

6. Para uma análise do contexto econômico dentro da evolução do emprego público no Brasil, ver Mattos (2011). Para uma evolução do emprego informal, ver Carvalho (2015).

A década de 1990 foi marcada pelos processos de privatização, tentativas de reformas do Estado e disseminação da terceirização. O processo de privatização começa no início dos anos 1990, com o governo Collor, e se aprofunda ao longo da década, processo este claramente refletido na queda de servidores contratados pela CLT, o que ficará ainda mais claro na análise por ocupações e setores, que faremos adiante.

Como notam Druck *et al.* (2018),<sup>7</sup> a introdução da terceirização no setor público se dá com o Decreto-Lei nº 200/1967, mencionado anteriormente, que, além do já exposto, buscava a descentralização da administração pública mediante a contratação ou concessão de execução indireta de serviços pelo setor privado. Posteriormente, a Lei nº 5.645/1970 definiu os serviços que deveriam ser preferencialmente contratados por meio de empresas privadas (de transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza, e outros semelhantes).

A CF/1988 criava empecilhos para a disseminação da terceirização no serviço público. Contudo, nos anos 1990, o processo de terceirização foi reafirmado, com a Súmula nº 331/1993, do Tribunal Superior do Trabalho (TST), que definiu a legalidade do contrato de prestação de serviços de atividades-meio, proibindo a terceirização nas atividades-fim, e a edição da Lei de Licitações e Contratos nº 8.666/1993, que determinou as normas gerais para a contratação de serviços pelo Estado, reafirmando a sua legalidade.

Todavia, ainda segundo os autores:

é com a Reforma do Estado no governo Fernando Henrique Cardoso, iniciada em 1995, que se estabelecem todas as diretrizes e a concepção de um Estado gerencial, no qual a privatização e a terceirização assumem lugar central. Essa reforma, em consonância com as políticas neoliberais, definiu três áreas de atuação: i) as atividades exclusivas do Estado, constituídas pelo núcleo estratégico; ii) os serviços não exclusivos do Estado (escolas, universidades, centros de pesquisa científica e tecnológica, creches, ambulatórios, hospitais, entidades de assistência aos carentes, museus, orquestras sinfônicas, entre outras), que deveriam ser publicizadas; e iii) a produção de bens e serviços para o mercado (retirada do Estado por meio dos programas de privatização e desestatização). Fora das atividades principais, estão as “atividades ou serviços auxiliares” (limpeza, vigilância, transporte, serviços técnicos de informática e processamento de dados, entre outras), que deveriam ser terceirizadas, submetidas à licitação pública (Druck *et al.*, 2018, p. 118).

---

7. Ver também Costa e Gomes (2016).

Até o fim da década, outras duas leis contribuíram para a disseminação da terceirização e também dos servidores sem vínculo. Primeiro, a Lei nº 9.637/1998, que permite a subcontratação, pelo Poder Executivo, de organizações sociais – que são pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos –, para atuarem em algumas atividades-fim do Estado, a saber: ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde (Brasil, 1998). E também a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 2000, que, ao impor limites ao gasto com pessoal, estimula a terceirização e as contratações sem vínculo, mediante a subcontratação de empresas e organizações sociais, contratações temporárias e emergenciais que não são computadas como gasto com pessoal.

No âmbito das contratações temporárias, destaca-se a Lei nº 8.745/1993, que regulamenta a contratação de servidores por prazo determinado, prevista no inciso IX do art. 37 da CF/1988, estabelecendo os casos (Brasil, 1993). Inicialmente, a lei considerava necessidade temporária de excepcional interesse público a assistência a situações de calamidade pública, o combate a surtos endêmicos, a realização de recenseamentos, a admissão de professor substituto e professor visitante, a admissão de professor e pesquisador visitante estrangeiro, e as atividades especiais nas organizações das Forças Armadas para atendimento à área industrial ou a encargos temporários de obras e serviços de engenharia. Além disso, determinava que a contratação desses servidores temporários se daria por intermédio de processo seletivo simplificado, exceto no caso de calamidades públicas, em que ficava dispensada tal exigência.

De acordo com Mafra Filho (2005), a partir de 1995 foram editadas, ao todo, 46 medidas provisórias com a numeração 1.887, que posteriormente originaram a Lei nº 9.849/1999, a qual ampliou as possibilidades de contratação temporária (Brasil, 1999), assim como também o fez a Lei nº 10.667/2003. Além das possibilidades originalmente previstas, a contratação por prazo determinado foi estendida: i) a outras pesquisas estatísticas realizadas pela fundação IBGE; ii) às atividades de identificação e demarcação desenvolvidas pela Funai; iii) às atividades finalísticas do Hospital das Forças Armadas; iv) às de pesquisa e desenvolvimento de produtos destinados à segurança de sistemas de informações, sob responsabilidade do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações (Cepesc); v) às ações de vigilância e inspeção, relacionadas à defesa agropecuária, no âmbito do Ministério da Agricultura e do Abastecimento (Mapa), para atendimento de situações emergenciais ligadas ao comércio internacional de produtos de origem animal ou vegetal ou de iminente risco à saúde animal, vegetal ou humana; vi) às ações desenvolvidas no âmbito dos projetos do Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam) e do Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam); e vii) às atividades técnicas especializadas, no âmbito de projetos de cooperação com prazo determinado, implementados mediante acordos internacionais, desde que haja, em seu desempenho, subordinação do contratado ao órgão ou entidade pública.

Principalmente após a promulgação da legislação federal de 1993, houve também uma profusão de legislações estaduais e municipais que regulamentam a contratação por prazo determinado nessas esferas de poder. Parisio e Sundfeld (2021) notam que as regras legais que disciplinam os contratos também não têm um padrão e variam de acordo com a entidade, especialmente com respeito aos prazos de contratação e aos direitos e deveres do contratado. Segundo os autores, como as contratações temporárias se associam à implementação de políticas públicas e à prestação de serviços sociais descentralizados, o significado da expressão “excepcional interesse público” varia conforme o interesse estadual ou municipal. E os excessos contidos nessas legislações são sugeridos pelo grande número de ações de inconstitucionalidade contra leis de entes subnacionais. Cabe notar que o estudo de Parisio e Sundfeld (2021) confirma a maior precariedade a que esses contratados são submetidos. Analisando 169 acórdãos do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP), do período entre julho de 2019 e julho de 2020, tratando de contratações temporárias de agentes públicos estaduais e municipais, nada menos que 51% dos casos diziam respeito ao reconhecimento de direitos celetistas, a exemplo dos protetivos: da maternidade (como a extensão da licença-maternidade de 120 dias – o prazo da CLT – para 180 dias, o prazo de licença das estatutárias, ou o reconhecimento da estabilidade da gestante); dos garantidores da saúde, física e mental, do agente (como adicional de insalubridade, danos em razão de doença ocupacional e férias); e aqueles relativos a carga horária compatível com as tarefas executadas (como o recebimento de horas extras).

A PNAD Contínua nos permite identificar quando os trabalhadores são considerados temporários, assim como a Rais, e a evolução dos ocupados temporários no setor público é exposta na tabela 1.<sup>8</sup> A partir da tabela, é possível deduzir, como esperado, que em torno de 83% do total de trabalhadores temporários no setor público são servidores sem vínculo, cerca de 14% são contratados pela CLT e 3% são militares. Por seu turno, comparando-se com os dados na tabela A.2 do apêndice A, pode-se concluir que cerca de 80% dos servidores sem vínculo são temporários, enquanto, entre os contratados pela CLT, aproximadamente 20% são temporários.<sup>9</sup>

8. A PNAD apenas permite identificar trabalhadores temporários no setor agrícola. Vale notar também que, apesar de o processo de terceirização no setor público fazer parte da mesma dinâmica da utilização de servidores sem vínculo analisada neste texto, os dados da PNAD Contínua não consideram esses trabalhadores como pertencentes ao setor público, o que não nos permite considerá-los nesta análise.

9. A proporção de servidores sem vínculo que são temporários não varia consideravelmente entre as esferas de poder, variando também em torno de 80% nos diferentes níveis. Por seu turno, a proporção de servidores contratados pela CLT que são temporários é menor no nível federal (11,5%, em 2012, início da série; e 5% em 2021, final), e maior nos estados e municípios (em torno de 20% nos estados e de 25% nos municípios).

TABELA 1  
Evolução de ocupados temporários no setor público na PNAD Contínua (2012-2021)

Ano	CLT	Militares	Estatutários	Sem vínculo	Total de temporários
2012	290.424	62.662	5.122	1.627.182	<b>1.985.390</b>
2013	262.275	56.145	4.192	1.629.316	<b>1.951.928</b>
2014	278.234	66.306	4.608	1.717.409	<b>2.066.557</b>
2015	258.636	75.772	6.570	1.766.907	<b>2.107.884</b>
2016	265.247	69.507	4.263	1.669.280	<b>2.008.298</b>
2017	242.703	72.144	4.570	1.859.529	<b>2.178.945</b>
2018	242.774	74.555	4.009	1.947.575	<b>2.268.913</b>
2019	220.853	75.347	1.986	1.920.753	<b>2.218.939</b>
2020	214.702	76.023	2.632	1.945.429	<b>2.238.786</b>
2021	250.022	71.693	5.363	1.671.774	<b>1.998.853</b>

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2wDW2nG>>.

Na Rais, a partir de 2004, é possível detalhar o tipo de contratação associada aos trabalhadores temporários no setor público. A tabela 2 mostra a evolução da média mensal de servidores temporários, por tipo de contratação, entre 2004 e 2012. Pode-se notar primeiramente que os dados da Rais captam um número menor de servidores temporários que a PNAD Contínua, em parte porque os dados da Rais aqui utilizados não incluem as estatais. Contudo, apesar do aumento expressivo do total de temporários captados pela Rais, o que mais se sobressai, na tabela 2, é como a legislação específica para a contratação por prazo determinado no setor público (Lei nº 8.745/1993, e legislações estaduais e municipais) tem sido crescentemente utilizada para o suprimento de mão de obra. A contratação de agentes públicos por meio de tipos de contratação originalmente voltados para o setor privado (CLT, Lei nº 6.019/1974 e Lei nº 9.601/1998), apesar de continuarem relevantes, não apresentam a mesma dinâmica ascendente.

Antes de encerrar esta seção, cabe chamar atenção para o aumento da proporção de trabalhadores sem vínculo no setor público que contribuem para a previdência, como mostra o gráfico 5. A proporção de servidores sem vínculo contribuintes subiu de 33%, em 1992, para 80%, em 2015, na PNAD; e de 63%, em 2012, para 70%, em 2021, na PNAD Contínua. Certamente, o fenômeno descrito na tabela 2 – ou seja, o aumento da contratação de temporários, por intermédio da legislação específica para o setor público – contribui para explicar essa dinâmica.

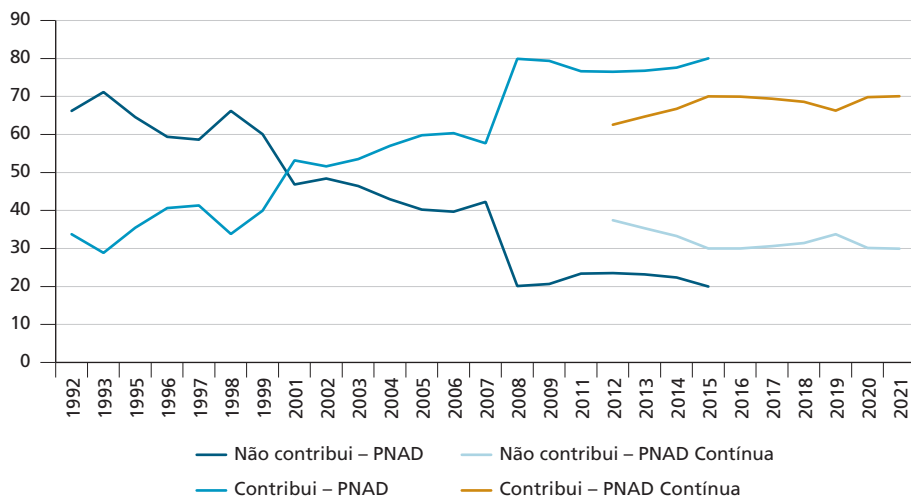


**TABELA 2**  
**Evolução de ocupados temporários no setor público, por tipo de contratação, na Rais (2004-2019)**

Ano	CLT	Lei nº 6.019/1974	Lei nº 9.601/1998	Lei nº 8.745/1993	Leis estaduais	Leis municipais	Outros vínculos	Total de temporários
2004	43.124	31.478	16.894	2.804	14.380	28.436	3.057	140.173
2005	48.299	34.933	23.401	1.776	25.273	62.605	28.708	224.995
2006	44.242	39.125	22.802	1.924	35.295	97.615	4.335	245.338
2007	39.566	42.443	30.750	70.062	54.539	130.894	5.069	373.323
2008	34.131	45.122	22.750	2.595	64.759	143.277	4.808	317.442
2009	33.758	52.128	28.261	4.458	68.642	158.621	4.098	349.966
2010	35.094	60.857	26.970	74.886	76.780	182.943	4.104	461.634
2011	30.897	50.371	27.479	20.512	102.939	187.922	4.491	424.611
2012	25.775	46.033	26.242	27.636	100.888	217.322	4.035	447.931
2013	28.750	58.117	30.278	28.542	118.331	231.200	8.061	503.279
2014	26.905	45.386	30.966	39.074	145.110	257.467	4.312	549.220
2015	24.893	43.079	29.418	37.274	144.114	250.687	4.697	534.162
2016	20.579	19.361	18.990	33.295	134.856	174.207	3.423	404.711
2017	20.306	38.269	28.804	47.743	150.190	254.431	3.862	543.605
2018	22.321	42.706	31.238	50.935	158.164	290.326	3.113	598.803
2019	23.118	41.384	27.898	44.355	166.679	307.978	2.871	614.283

Fontes: Rais/ME e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>).  
 Elaboração do autor.

**GRÁFICO 5**  
**Proporção de contribuição à previdência entre trabalhadores sem vínculo, no setor público (Em %)**



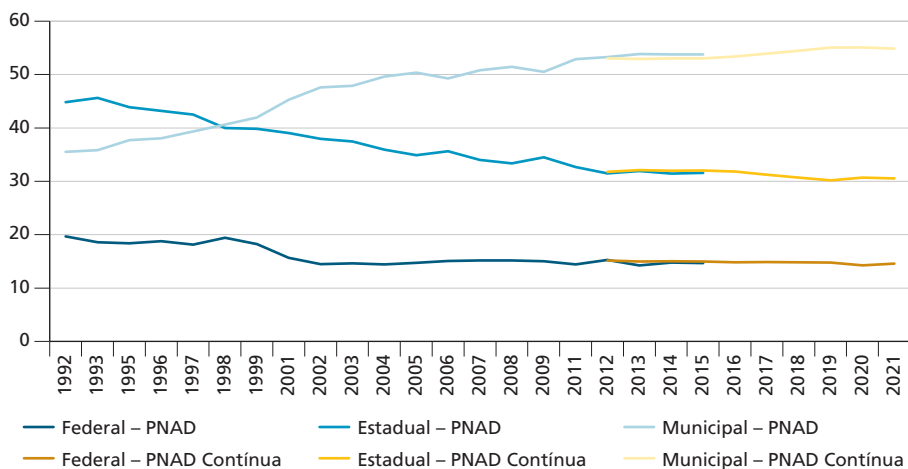
Fonte: PNAD/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3lmQY>>.  
 Elaboração do autor.

### 3.2 Evolução por tipo de vínculo e nível federativo

A evolução do emprego público no Brasil, ao longo dessas décadas, também apresentou mudanças substantivas por nível federativo, com implicações para a discussão central que estamos apresentando aqui. No gráfico 6, mostra-se a evolução da ocupação no setor público, de acordo com os dados da PNAD e da PNAD Contínua. Os dados mostram claramente a municipalização do serviço público no Brasil. A proporção de servidores municipais se eleva de 35,5%, em 1992, de acordo com a PNAD, para 55% em 2021, com dados da PNAD Contínua (atingira 53%, em 2015, na PNAD). Por sua vez, a proporção de servidores estaduais caiu de 45% para 30,5%, ao longo desses quase trinta anos, e a de servidores federais recuou de 20% para 14,5%.

GRÁFICO 6

#### Evolução da ocupação no setor público, por nível federativo (Em %)



Fontes: PNAD/IBGE (disponível em: <<https://bit.ly/3lmlQYj>>) e PNAD Contínua/IBGE (disponível em: <<https://bit.ly/2wDW2nG>>).  
Elaboração do autor.

O crescimento mais acelerado da municipalização do emprego público no Brasil, até o início dos anos 2000, pode ser justificado pelo ritmo de criação de novos municípios. Mattos (2011) revela que foram criados mais de 1.500 municípios entre 1980 e 1998, especialmente após a CF/1988, e poucos foram criados ao longo dos anos 2000. Outra importante razão para esse fenômeno é a tendência de universalização de serviços sociais básicos, notadamente educação e saúde, após a CF/1988, o que poderemos verificar na seção seguinte.<sup>10</sup>

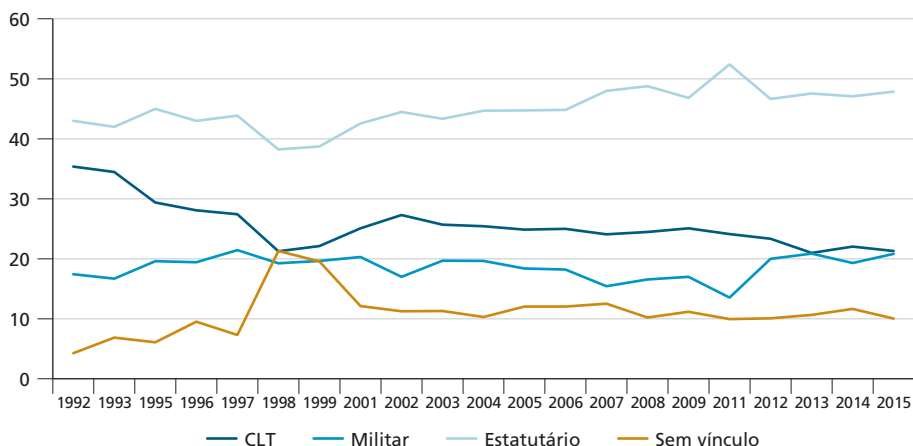
10. Ver Carvalho (2011a; 2011b). Os dados da Rais também revelam a municipalização do serviço público (ver Lopez e Guedes, 2020).

Nos gráficos 7 e 8, é apresentada a evolução da ocupação no setor público por tipo de vínculo, entre servidores federais, na PNAD e na PNAD Contínua, respectivamente. Os dados do gráfico 8 mostram que, entre os servidores federais, houve uma queda da proporção de estatutários, entre 1995 e 1998, de 45% para 38,2%, enquanto a proporção de servidores federais sem vínculo saltou de 6% para 21% no mesmo período. Inescapável imaginar que tal movimento seja reflexo dos processos da Reforma Administrativa de 1995 e da terceirização discutidos acima. Após 1999, houve uma retomada do crescimento da proporção dos estatutários entre os servidores federais, que alcançou 48% em 2015. Por sua vez, a proporção de servidores sem vínculo recuou para cerca de 12%, em 2001, e posteriormente se manteve próxima desse valor. Por seu turno, a proporção de trabalhadores contratados pela CLT, no serviço federal, também apresentou forte queda entre 1992 e 1998 (de 35% para 21%), refletindo também o processo de privatização, mostrou uma recuperação até 2002, e voltou a cair lentamente, fechando o período no mesmo nível de 1998.

No gráfico 8, com dados da PNAD Contínua, vemos uma queda da proporção de estatutários no serviço federal, entre 2016 e 2019, de 57,6% para 52,9%. Contudo, essa queda não se refletiu em aumento dos servidores sem vínculo, mas no aumento dos servidores contratados pela CLT, com evolução de 14,2% para 17,5% nesses quatro anos. Por sua vez, a proporção de servidores federais sem vínculo caiu de 11,6%, em 2012, para 9,3%, em 2016, voltando a se reduzir após o início da pandemia da covid-19, e atingindo 8,5% em 2021. Cabe notar também o aumento da proporção de militares, entre 2012 e 2019, de 14,9% para 19,7%.

GRÁFICO 7

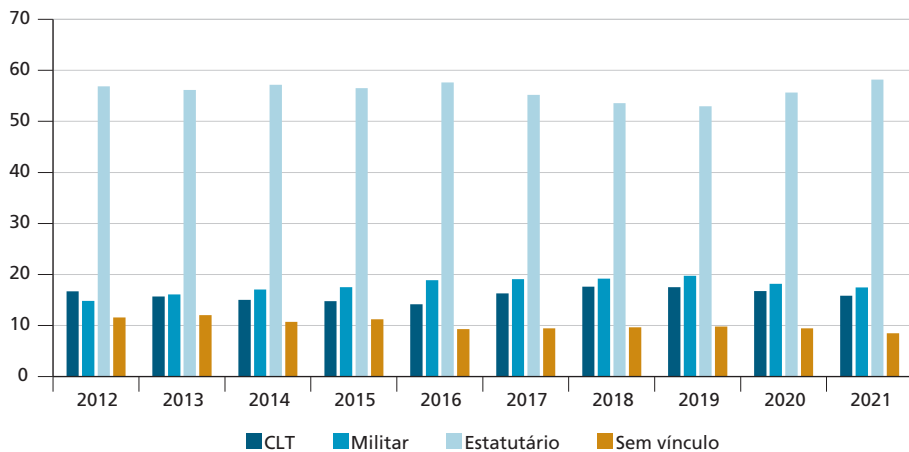
**Evolução da ocupação no setor público por tipo de vínculo, entre servidores federais, na PNAD**  
(Em %)



Fonte: PNAD/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3lmlQYj>>.  
Elaboração do autor.

GRÁFICO 8

**Evolução da ocupação no setor público por tipo de vínculo, entre servidores federais, na PNAD Contínua (2012-2021)**  
(Em %)

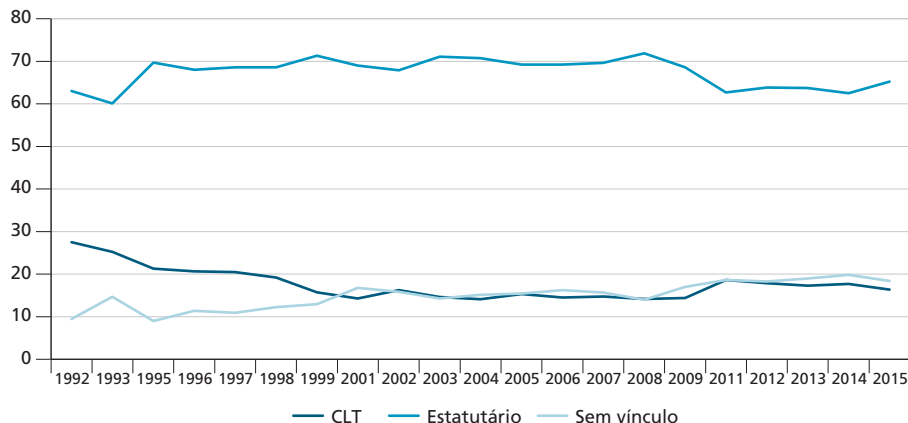


Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2wDW2nG>>.  
Elaboração do autor.

Os gráficos 9 e 10 apresentam a evolução da ocupação no setor público, por tipo de vínculo, entre servidores estaduais. A proporção de estatutários, entre os servidores estaduais, após um crescimento na primeira metade dos anos 1990, manteve-se estável, em torno de 70%, até o final dos anos 2000, tendo recuado para 62,7% em 2011. Quanto à proporção de servidores contratados pela CLT, esta caiu continuamente até 2001, atingindo 14,2%, estabilizando-se nesse patamar até 2009, quando subiu ligeiramente (até cerca de 18%). Por sua vez, a proporção de servidores estaduais sem vínculo passou de 9,5% para 16,8%, entre 1992 e 2001, e voltou a subir após 2008, alcançando 18,4% em 2015.

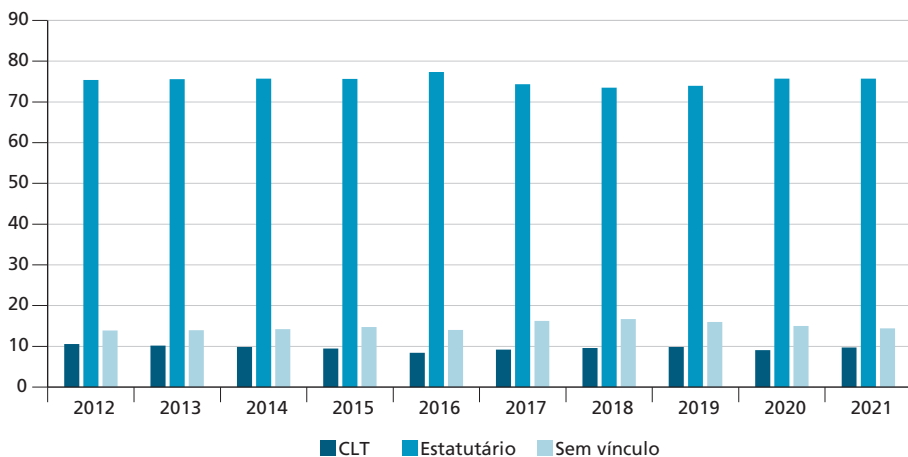
Os dados da PNAD Contínua (gráfico 10) também revelam uma queda do percentual de estatutários, entre 2016 e 2019, que passou de 77,3% para 74%. Por outro lado, diferentemente do caso dos servidores federais, houve um aumento da proporção de trabalhadores sem vínculo entre os servidores estaduais, que subiu de 14% para 16% nesses quatro anos, tendo atingido 16,7% em 2018. No que concerne à porcentagem de servidores contratados pela CLT, oscilou sempre em torno de 9%.

**GRÁFICO 9**  
**Evolução da ocupação no setor público por tipo de vínculo, entre servidores estaduais, na PNAD**  
 (Em %)



Fonte: PNAD/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3ImQYj>>. Elaboração do autor.

**GRÁFICO 10**  
**Evolução da ocupação no setor público por tipo de vínculo, entre servidores estaduais, na PNAD Contínua (2012-2021)**  
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2wDW2nG>>. Elaboração do autor.

Antes de passarmos aos servidores municipais, será útil aproveitarmos os dados da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic) do IBGE, para averiguarmos qual é a proporção de servidores comissionados entre o total de servidores sem

vínculos.<sup>11</sup> A pesquisa Estadiv proporciona o total de ocupados nas Unidades da Federação (UFs), entre contratados pela CLT, estatutários, comissionados,<sup>12</sup> estagiários e trabalhadores sem vínculo permanente, na administração direta e indireta. Os dados estão na tabela 3, que contém as informações da PNAD Contínua para comparação. Notadamente, a diferença de trabalhadores contratados pela CLT, entre a Estadiv e a PNAD Contínua, é substancial, assim como no caso da Rais. Contudo, da mesma forma, os dados da Estadiv não contemplam empresas estatais.

O mais importante, na tabela 3, é que a parcela de comissionados no total de servidores sem vínculo é reduzida, oscilando entre 16%, em 2014 e 2019, e 25% em 2017. Na esfera federal, a participação de comissionados no total dos trabalhadores sem vínculo também é reduzida. De acordo com dados da Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip), elaborados para o Tribunal de Contas da União (TCU), em 2015, pouco menos de 40% do total de 60.774 cargos comissionados na administração pública federal eram ocupados por pessoas sem vínculo com a administração (TCU, 2015). E o total de servidores sem vínculo na esfera federal, de acordo com a PNAD Contínua, em 2015, era de 190 mil ocupados.

TABELA 3  
Evolução da ocupação no setor público por tipo de vínculo, entre servidores estaduais,  
na Estadiv  
3A – Estadiv

Ano	CLT	Estatutários	Comissionados	Estagiários	Sem vínculo permanente	Total de servidores sem vínculo	Total de ocupados
2019	164.229	2.245.833	92.790	42.793	437.958	573.541	2.983.603
2018	126.149	2.442.070	108.444	39.072	413.209	560.725	3.128.944
2017	147.237	2.404.751	120.305	46.880	296.855	464.040	3.016.028
2014	145.017	2.310.655	116.668	30.402	570.403	717.473	3.173.145

3B – PNAD Contínua

Ano	CLT	Estatutários	Sem vínculo	Total de ocupados
2019	344.963	2.586.522	558.664	3.497.134
2018	338.564	2.594.006	590.190	3.531.727
2017	322.303	2.607.313	569.519	3.507.147
2014	359.481	2.754.526	516.622	3.638.113

Fontes: Estadiv/IBGE (disponível em: <[bit.ly/3ABXbN9](http://bit.ly/3ABXbN9)>) e PNAD Contínua/IBGE (disponível em: <<https://bit.ly/2wDW2nG>>).  
Elaboração do autor.

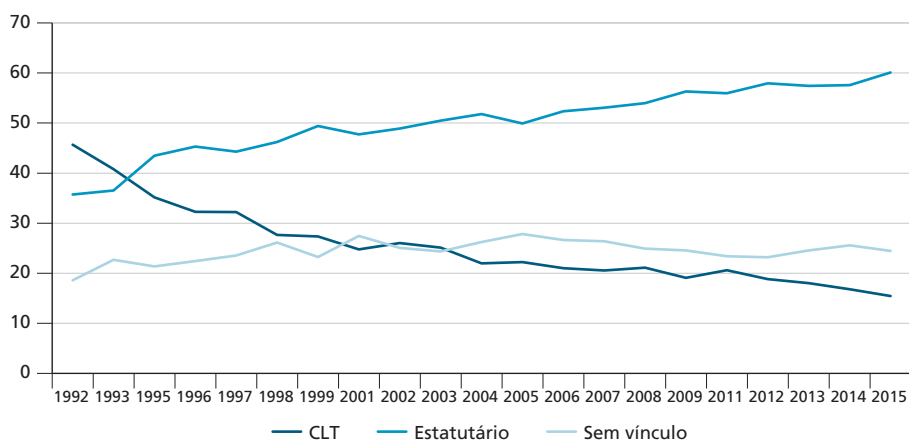
11. A Estadiv é um levantamento pormenorizado de registros administrativos sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas estaduais, com periodicidade anual, realizada desde 2012. A pesquisa fornece informações variadas sobre a gestão pública estadual, incluindo a legislação vigente e os instrumentos de planejamento existentes nessa esfera da administração; a organização do governo estadual; e a composição do quadro de pessoal por vínculo empregatício, tanto na administração direta quanto na indireta.

12. Comissionados que não eram previamente servidores, ou seja, não possuíam vínculo com o Estado antes da nomeação. O autor deste capítulo agradece a Felix G. Lopez pela disponibilização dos dados da Estadiv.

Finalmente, os gráficos 11 e 12 mostram a evolução da ocupação no setor público, por tipo de vínculo, entre servidores municipais. O gráfico 11 revela um contínuo e forte aumento da participação dos estatutários entre os servidores nos municípios, tendo a porcentagem se elevado de 35,7%, em 1992, para 60% em 2015. Como notam Lopez e Guedes (2020), essa é uma mudança bastante positiva, pois, nos municípios, o tratamento do emprego público de forma patrimonialista, que inclui demissões e contratações motivadas por razões político-eleitorais, costuma ser mais vigoroso. Além do mais, representa uma melhor estruturação do mercado de trabalho em muitos municípios de pequeno porte. No que tange à participação de trabalhadores contratados pela CLT, esta diminuiu continuamente, reduzindo-se de 45,7% para 14,5% durante esse período. Por seu turno, a participação dos servidores sem vínculo no emprego público municipal cresceu um pouco, de 18,6% para 24,5%.

No gráfico 12, com os dados da PNAD Contínua, percebe-se que a ascensão da parcela de estatutários no serviço público municipal foi interrompida entre 2016 e 2019 (tendo caído ligeiramente de 65,2% para 63,8%). Por sua vez, a parcela de servidores sem vínculo subiu 2 pontos percentuais (p.p.) nesse período (de 24,5% para 26,5%). Cabe notar que, após o início da pandemia, houve uma forte queda da proporção de servidores sem vínculo, tendo a porcentagem desses servidores se reduzido a 20,6% em 2021.

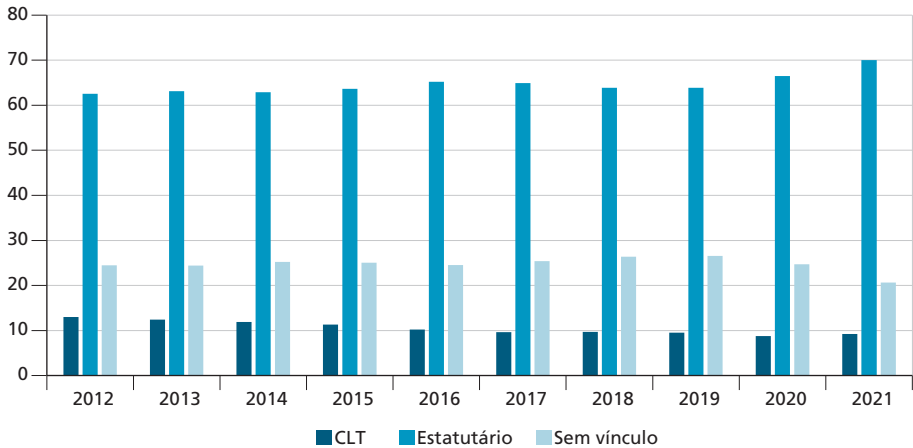
**GRÁFICO 11**  
**Evolução da ocupação no setor público por tipo de vínculo, entre servidores municipais, na PNAD**  
 (Em %)



Fonte: PNAD/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3lmlQYj>>.  
 Elaboração do autor.

GRÁFICO 12

**Evolução da ocupação no setor público por tipo de vínculo, entre servidores municipais, na PNAD Contínua (2012-2021)**  
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2wDW2nG>>. Elaboração do autor.

#### 4 EVOLUÇÃO DO EMPREGO PÚBLICO POR OCUPAÇÕES E SETORES DE ATIVIDADE

Conforme mencionamos na seção 2, a análise da evolução do emprego público, por ocupações e setores de atividades, será dividida em três períodos, devido a alterações na classificação das ocupações e setores na PNAD e na PNAD Contínua. O primeiro período, entre 1992 e 2001, é marcado justamente pelo maior crescimento dos trabalhadores sem vínculo, que, como vimos na seção anterior, ocorreu nas três esferas de governo. Veremos, a seguir, em quais ocupações e setores esse processo foi mais intenso.

##### 4.1 Evolução entre 1992 e 2001

Na tabela 4, mostra-se a distribuição dos empregados públicos por ocupações, com os dados da PNAD de 1992 a 2001. Os principais movimentos percebidos na tabela são consequência do processo de universalização de serviços básicos oferecidos à população, ao mesmo tempo que se observa uma queda das funções burocráticas e auxiliares, além do gradativo desaparecimento de ocupações industriais e da construção civil.

Enquanto funções burocráticas, de escritório e secretariado somadas às de porteiro, ascensoristas, vigias e serventes representavam 27,2% de todos os ocupados no serviço público, em 1992, estas ocupações alcançavam 23,6% em 2001.



Da mesma forma, as ocupações industriais e da construção civil se reduziram de 6,7% para 3,8% no mesmo período. Por sua vez, as ocupações de médicos e dentistas e as ocupações auxiliares na medicina subiram de 5,3% para 7,5%, e o total de professores (universitários, do ensino médio e fundamental) aumentou de 17,9% para 20%.

**TABELA 4**  
**Distribuição dos empregados públicos, por ocupação**  
(Em %)

	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001
Diretores e chefes na administração pública	3,77	3,88	4,88	4,57	5,30	5,08	5,20	5,63
Administradores, chefes e encarregados	1,71	1,59	1,49	1,42	1,39	0,96	0,95	0,76
Funções burocráticas, de escritório e secretariado	17,04	16,27	15,93	15,45	15,56	13,60	14,47	14,00
Profissionais científicos	1,73	1,74	1,71	1,66	1,84	1,76	1,62	1,30
Médicos, dentistas e especialistas assemelhados	1,53	1,85	1,86	2,20	2,07	1,98	2,2	2,39
Ocupações auxiliares da medicina e odontologia	3,76	3,54	4,04	4,26	4,25	4,29	4,74	5,07
Analistas de sistemas, contábeis e afins	2,17	2,26	1,98	2,91	2,20	2,28	2,06	2,09
Professores universitários	0,71	0,78	0,91	0,80	0,71	0,80	0,81	0,90
Professores do ensino médio	2,37	2,18	2,23	2,73	3,07	2,71	3,14	3,23
Professores do ensino fundamental e infantil	14,81	15,31	15,78	15,32	15,31	15,58	15,71	15,91
Ocupações auxiliares do ensino	2,51	1,95	1,93	2,02	1,92	2,20	2,36	2,39
Ocupações jurídicas	0,58	0,55	0,68	0,69	0,75	0,6	0,71	0,78
Ocupações auxiliares da Justiça	1,03	1,31	1,46	1,17	1,29	1,34	1,59	1,59
Outras ocupações técnicas e científicas	0,50	0,56	0,48	0,58	0,59	0,53	0,47	0,48
Indústria e construção civil	6,74	6,37	5,48	5,59	4,67	4,55	3,79	3,79
Transporte rodoviário	2,89	2,52	2,66	2,47	2,60	2,32	2,29	2,64
Outros transportes	0,73	0,57	0,62	0,38	0,37	0,41	0,31	0,22
Correios	1,48	1,35	1,47	1,38	1,56	1,18	1,08	1,23
Alojamento e alimentação e serviços pessoais	3,50	3,58	3,74	3,60	3,61	4,06	3,68	3,84
Porteiros, ascensoristas, vigias e serventes	10,17	10,27	10,47	9,86	10,05	9,82	9,42	9,59
Defesa nacional e segurança pública	9,39	8,93	9,65	9,91	9,82	9,77	9,99	10,20
Outros serviços elementares	0,91	1,08	0,72	1,02	0,96	0,63	0,59	0,89
Ocupações mal definidas	9,96	11,54	9,80	9,98	10,07	13,59	12,79	11,04

Fonte: PNAD/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3ImIQYj>>.  
Elaboração do autor.

Chama atenção também a alta proporção de ocupações que, de acordo com a classificação de ocupações vigentes na PNAD até 2001, eram consideradas mal definidas. De modo geral, tais ocupações são de baixa escolaridade e mal remuneradas. O aumento da proporção dessas ocupações mal definidas, em 1998 e 1999, ocorreu essencialmente na esfera federal, e foi acompanhada de uma redução de funções burocráticas, de escritório e secretariado. Na esfera federal, a proporção de ocupações mal definidas saltou de 9,4%, em 1997, para 22,4% no ano seguinte, enquanto as funções burocráticas caíram de 22,5% para 17,7%. E, como veremos logo em seguida, visto que o crescimento das ocupações mal definidas se deu por meio de servidores sem vínculo, esse processo representou uma substituição de funções burocráticas de contratados pela CLT por ocupados sem vínculo, exercendo certamente uma função semelhante, mas que foram consideradas como mal definidas pela PNAD.<sup>13</sup>

Além disso, o incremento nas ocupações da medicina ocorreu especialmente na esfera municipal, enquanto o aumento de professores foi intenso nos estados e municípios, sendo a esfera federal responsável, como esperado, pelo aumento dos professores universitários.

A tabela 5 exhibe o crescimento dos servidores sem vínculo, por ocupação, entre 1992 e 2001, e a proporção dos empregados públicos, por tipo de vínculo, em cada ocupação, nos anos de 1992 e 2001. Nota-se que as tendências já observadas estão presentes na maior parte das ocupações, porém com diferentes graus de intensidade. Em todas as ocupações, caiu a proporção de servidores contratados pela CLT e aumentou a proporção de estatutários (exceto entre dirigentes e chefes da administração pública, professores do ensino fundamental e médio, e nas ocupações auxiliares da medicina) e dos servidores sem vínculo (exceto nos Correios, em outras ocupações técnicas e científicas, e na defesa nacional e segurança pública).

A tabela 5 revela que o aumento de mais de 900 mil servidores sem vínculo, observado entre 1992 e 2001, se concentrou em algumas ocupações. As oito primeiras ocupações listadas na tabela (de um total de 21) representam cerca de 90% desse aumento. As ocupações mal definidas mostraram um aumento de quase 167 mil trabalhadores sem vínculo, tendo a proporção desses trabalhadores subido de 22% para 35,3% nessas ocupações, enquanto a proporção de estatutários pouco cresceu (de 36,9% para 40,5%).

Entre os professores do ensino fundamental e infantil, houve um aumento de 163 mil servidores sem vínculo (cerca de 68% do aumento total de ocupados na ocupação), com a proporção dos sem vínculo se elevado de 14,5% para 24%,

---

13. A proporção de funções burocráticas, de escritório e secretariado, entre os contratados pela CLT no setor público, caiu de 20%, em 1997, para 17,7%, em 1999, ao passo que a proporção de ocupações mal definidas entre os servidores sem vínculo subiu de 6,6%, em 1997, para 7,5% em 1998. Tal processo é evidente no gráfico 7.

e a de estatutários se reduzido ligeiramente. Destaca-se também o crescimento dos ocupados sem vínculo nas funções burocráticas, de escritório e secretariado. Enquanto o total de ocupados nessas funções caiu 87,5 mil, o total de servidores sem vínculo cresceu 115,6 mil, tendo, com isso, a proporção desses trabalhadores aumentado de 7,3% para 17,6%, entre 1992 e 2001.

TABELA 5

**Crescimento de servidores sem vínculo e proporção dos empregados públicos, por tipo de vínculo e ocupação (1992 e 2001)**

	Aumento de servidores sem vínculo		Aumento do total de ocupados		CLT (%)		Estatutários (%)		Sem vínculo (%)	
	1992-2001	1992-2001	1992	2001	1992	2001	1992	2001	1992	2001
	Ocupações mal definidas	166.933	192.034	41,1	23,8	36,9	40,5	22,0	35,3	
Professores do ensino fundamental e infantil	163.047	242.384	23,0	14,0	62,5	62,0	14,5	24,0		
Funções burocráticas, de escritório e secretariado	115.630	-87.577	41,7	26,6	51,0	55,8	7,3	17,6		
Porteiros, ascensoristas, vigias e serventes	94.376	52.501	42,7	26,3	41,4	47,2	16,0	26,5		
Diretores e chefes na administração pública	83.304	195.591	26,5	16,9	56,6	55,8	16,8	27,4		
Ocupações auxiliares da medicina e odontologia	71.603	149.441	35,4	21,3	58,4	58,1	5,9	20,4		
Alojamento e alimentação e serviços pessoais	46.449	65.443	42,1	23,9	43,6	50,3	14,3	25,6		
Professores do ensino médio	37.662	96.918	12,7	10,5	79,9	71,0	7,4	18,5		
Médicos, dentistas e especialistas assemelhados	27.833	88.777	27,9	19,2	57,8	60,0	10,2	19,4		
Ocupações de transporte	23.422	-27.940	57,5	36,0	37,1	47,7	5,4	15,6		
Ocupações auxiliares do ensino	21.775	15.074	29,8	15,3	59,0	63,6	11,2	21,0		
Analistas de sistemas, contábeis e afins	18.618	15.161	39,2	24,4	55,5	60,4	4,7	14,7		
Outros serviços elementares	10.492	-2.213	58,4	29,4	28,7	43,6	12,9	27,0		
Ocupações jurídicas	9.944	81.471	14,4	5,4	78,4	85,4	7,2	9,2		
Defesa nacional e segurança pública	8.605	162.940	3,9	3,2	53,5	60,4	7,3	6,9		
Profissionais científicos	6.800	-19.589	51,3	35,4	44,0	53,0	4,2	11,1		
Professores universitários	5.710	23.378	24,9	10,4	70,0	78,7	5,0	11,0		
Administradores, chefes e encarregados	624	-62.894	75,1	67,5	22,6	27,0	2,3	5,5		
Outras ocupações técnicas e científicas	-775	2.381	39,2	27,3	39,8	53,6	21,0	17,9		
Indústria e construção civil	-4.362	-174.059	56,6	24,9	31,3	54,8	12,1	20,4		
Correios	-7.361	-6.411	58,3	55,2	27,2	36,7	14,4	8,2		
<b>Total</b>	<b>900.329</b>	<b>1.012.364</b>	<b>35,5</b>	<b>20,7</b>	<b>49,4</b>	<b>55,2</b>	<b>11,7</b>	<b>20,9</b>		

Fonte: PNAD/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3ImIQYj>>.  
Elaboração do autor.

De modo geral, durante os anos 1990, o aumento dos trabalhadores sem vínculo foi mais intenso nas ocupações da saúde (médicos e dentistas e ocupações auxiliares na medicina), da educação (professores do ensino médio e ocupações auxiliares no ensino) e outros serviços prestados à população, como mostra o caso das ocupações de alojamento e alimentação e serviços pessoais, mais presentes na esfera municipal. Da mesma forma, esse processo foi também intenso em ocupações elementares que exigem pouca qualificação, como se nota nos casos, além dos já discutidos no parágrafo anterior, de porteiros, ascensoristas, vigias e secretariado, ocupações de transporte e outras ocupações elementares.

Contudo, mesmo que amplo, não podemos dizer que o aumento dos servidores sem vínculo tenha sido generalizado nesse período. Ele foi consideravelmente reduzido entre as ocupações jurídicas, na defesa nacional e segurança pública, nos Correios, entre administradores, chefes e encarregados e professores universitários.

Essa análise pode ser complementada observando-se o desenvolvimento dos servidores sem vínculo, nos principais âmbitos de atividade do setor público, conforme mostrado na tabela 6. Nota-se que o aumento da quantidade de servidores sem vínculo concentra-se nos setores de educação, no Executivo municipal e na saúde. Apenas o setor da educação corresponde a mais de 40% do total do aumento dos servidores sem vínculo, entre 1992 e 2001, e esses três setores conjuntamente somam mais de 75% desse aumento. Isso nos leva a considerar que esse processo de elevação de trabalhadores sem vínculo na saúde e na educação atingiu não somente as atividades-fim de médicos, enfermeiros e professores, como mostra a tabela 5, mas também as atividades-meio e auxiliares desses setores. Tanto que, durante a década de 1990, a proporção de servidores estatutários caiu em ambos os setores.

A tabela 6 também revela o deslocamento das atividades do Estado durante a década. Há, por um lado, o aumento das ocupações na saúde e na educação, junto com a correspondente municipalização dos serviços públicos, além do aumento de servidores no Judiciário e na defesa e segurança pública. E, por outro lado, no esteio do processo de privatização, a forte queda das ocupações na indústria, nos serviços industriais de utilidade pública (Siup), nas instituições financeiras e nos setores de transporte e comunicação.

TABELA 6  
**Crescimento de servidores sem vínculo e proporção dos empregados públicos, por tipo de vínculo e setor de atividade (1992 e 2001)**

	Aumento de trabalhadores sem vínculo	Aumento do total ocupados	CLT (%)		Estatutários (%)		Sem vínculo (%)	
	1992-2001	1992-2001	1992	2001	1992	2001	1992	2001
Educação	370.852	556.144	24,7	14,9	62,1	61,3	13,2	23,8
Executivo municipal	214.821	351.393	47,6	23,9	35,3	49,1	17,1	27,0
Saúde	103.440	283.406	32,6	24,6	57,8	56,8	9,6	18,6
Executivo estadual	49.502	-50.064	30,5	13,2	61,9	66,1	7,7	20,7
Legislativo e Tribunal de Contas da União (TCU)	29.370	31.865	23,4	13,8	52,8	45,9	23,8	40,2
Serviços comunitários	28.148	2.707	26,6	29,7	61,4	48,7	12,0	21,7
Judiciário	24.546	110.509	14,1	7,3	76,3	77,9	9,7	14,8
Executivo federal	22.977	20.922	14,5	13,9	82,0	71,3	3,6	14,8
Comércio e serviços	20.401	4.335	62,3	45,5	28,2	32,2	9,5	22,3
Defesa e segurança	11.894	175.522	4,7	3,2	55,5	61,5	7,4	7,3
Construção civil	10.507	5.439	43,6	28,1	17,9	19,4	38,5	52,5
Instituições financeiras	5.095	-163.904	76,8	63,8	17,5	23,3	5,7	12,9
Siup	4.509	-127.128	63,5	48,7	24,2	33,1	12,4	18,3
Indústria da transformação	-2.037	-45.880	76,8	60,1	13,9	26,9	9,4	13,1
Transporte e comunicação	-4.843	-162.631	71,7	65,1	23,8	28,6	4,5	6,2

Fonte: PNAD/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3lmlQYj>>. Elaboração do autor.

#### 4.2 Evolução entre 2002 e 2015

Após 2002, o IBGE aprimorou a classificação de ocupações e atividades na PNAD, praticamente eliminando a classificação em ocupações mal definidas, mas, conforme já mencionado, tornou impossível a comparação com o período anterior em um nível mais desagregado. Uma diferença importante entre os dois períodos é que, após 2002, o IBGE distingue as ocupações que exigem nível superior de escolaridade das ocupações de nível médio, enquanto não se fazia essa distinção até 2001. A distribuição dos empregados públicos por ocupação, para alguns anos entre 2002 e 2015, é apresentada na tabela 7.

De modo geral, o processo observado até 2001 (tabela 4) foi mantido, contudo, em um ritmo consideravelmente mais lento. Por um lado, funções burocráticas, de nível superior e médio, reduziram levemente sua participação (dirigentes do poder público, dirigentes de empresas e gerentes, escriturários e serviços elementares prestados a empresas). Por outro, continua o crescimento na proporção de ocupados na saúde e na educação. Percebe-se também um aumento na qualidade dos professores, particularmente no ensino fundamental, em que houve uma substituição dos professores leigos (que não possuem ensino

superior) por professores com formação de nível superior. No total, as ocupações do ensino passaram de 23% dos empregados públicos, em 2002, para 25% em 2015, e as ocupações da saúde subiram de 7,8% para 10,1% no mesmo período.

TABELA 7  
**Distribuição dos empregados públicos por ocupação**  
(Em %)

	2002	2005	2008	2012	2015
Forças Armadas, bombeiros e policiais	7,2	6,7	6,6	7,2	7,3
Dirigentes do poder público	2,6	2,7	2,2	1,9	2,0
Dirigentes de empresas e gerentes	2,8	3,1	3,0	2,6	2,2
Profissionais das ciências	1,0	1,0	1,2	1,2	1,3
Profissionais da saúde	2,7	3,0	3,3	4,0	4,5
Professores do ensino fundamental	6,6	8,0	9,6	12,1	13,3
Professores do ensino médio	2,6	2,5	3,6	4,2	4,2
Professores do ensino superior	1,0	0,9	1,0	1,2	1,4
Outros profissionais do ensino	2,2	2,2	2,6	3,3	3,0
Profissionais jurídicos	0,9	1,1	1,1	1,3	1,7
Profissionais de ciências humanas e de comunicações	2,7	2,9	2,8	3,6	4,0
Técnicos científicos	1,3	1,3	1,2	1,2	1,0
Técnicos da saúde	3,5	3,8	4,2	4,4	4,7
Professores leigos	10,5	9,2	6,6	3,6	3,1
Técnicos de administração	7,6	8,0	7,0	6,5	7,9
Outros técnicos	0,5	0,5	0,5	0,3	0,3
Escriturários	13,1	13,4	14,9	14,9	12,7
Trabalhadores de atendimento ao público	2,6	2,5	2,4	2,7	2,7
Alojamento e alimentação	3,5	3,6	3,6	2,9	3,2
Serviços de transporte e vigilância	4,9	5,0	5,2	4,9	4,9
Serviços elementares para empresas	8,7	9,1	7,9	7,6	6,6
Serviços de saúde	1,6	1,3	1,1	0,9	0,9
Outros serviços elementares	3,0	2,9	3,1	2,8	2,9
Indústria e construção civil	6,5	5,7	5,4	4,9	4,4

Fonte: PNAD/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3ImIQYj>>.  
Elaboração do autor.

A tabela 8 exibe o crescimento dos servidores sem vínculo, por ocupação, entre 2002 e 2015, e a proporção dos empregados públicos por tipo de vínculo em cada ocupação, nos anos de 2002 e 2015. Já notamos que, nesse período, o crescimento dos servidores sem vínculo foi consideravelmente menos intenso que no período anterior. De modo geral, a proporção desses servidores subiu marginalmente, de 19,6%, em 2002, para 20,4%, em 2015, nível ainda inferior ao observado em 2001. Nesse período, de acordo com a PNAD, enquanto o total de ocupados aumentou em mais de 2,8 milhões, os servidores sem vínculo cresceram pouco mais de 650 mil.

Com isso, nota-se, na tabela 8, que a proporção de servidores sem vínculo pouco aumentou, ou até se reduziu, em muitas das ocupações observadas.

**TABELA 8**  
**Crescimento de servidores sem vínculo e proporção dos empregados públicos, por tipo de vínculo e ocupação (2002 e 2015)**

	Aumento de servidores sem vínculo	Aumento do total ocupados	CLT (%)		Estatutários (%)		Sem vínculo (%)	
	2002-2015	2002-2015	2002	2015	2002	2015	2002	2015
Professores do ensino fundamental	214.434	970.718	12,2	10,0	74,6	71,2	13,2	18,8
Bombeiros e policiais	101.151	71.070	2,1	15,6	85,3	53,0	12,5	31,4
Profissionais de ciências humanas e de comunicações	86.608	226.120	23,3	15,7	59,2	56,6	17,6	27,7
Escriturários	70.792	322.316	27,7	21,2	51,6	57,8	20,7	21,0
Profissionais da saúde	54.079	290.448	20,7	20,2	61,7	61,9	17,1	17,9
Professores do ensino médio	50.737	255.648	8,3	6,6	77,8	76,4	14,0	17,1
Técnicos da saúde	40.945	231.012	27,0	25,2	59,4	59,4	13,5	15,3
Profissionais jurídicos	39.183	116.185	10,3	8,3	69,6	63,6	20,1	28,1
Outros profissionais do ensino	38.196	156.328	13,9	9,6	63,6	67,0	22,4	23,3
Outros serviços elementares	35.088	92.746	33,0	20,2	44,3	51,8	22,7	28,0
Dirigentes de empresas e gerentes	25.696	16.457	34,2	29,3	54,9	50,7	10,8	20,0
Serviços transporte e vigilância	25.498	137.419	24,0	13,5	60,1	70,0	15,9	16,5
Trabalhadores de atendimento ao público	18.921	84.213	39,0	35,8	39,4	42,4	21,7	21,8
Alojamento e alimentação	18.151	58.292	28,6	20,9	50,5	56,6	20,9	22,5
Profissionais das ciências	15.986	64.904	38,1	29,4	47,4	53,4	11,8	17,2
Dirigentes do poder público	12.912	3.245	14,5	12,7	48,8	45,6	36,7	41,8
Serviços elementares para empresas	392	2.869	31,1	22,6	45,1	53,7	23,8	23,7
Professores do ensino superior	71	73.183	8,8	7,3	72,8	82,4	18,4	10,3
Serviços de saúde	-1.539	-38.432	29,7	22,7	56,7	60,1	13,6	17,2
Outros técnicos	-3.034	-3.523	19,3	19,1	42,8	49,1	36,4	31,8
Indústria e construção civil	-6.452	-61.057	35,0	21,0	46,3	60,0	18,2	19,1
Técnicos científicos	-7.159	6.964	37,9	29,3	45,5	61,5	16,3	9,3
Técnico de administração	-37.926	248.008	20,1	11,9	57,3	75,9	22,6	12,3
Professores leigos	-87.988	-557.210	15,8	14,5	59,1	55,1	25,1	30,4
Todas as ocupações	656.251	2.846.395	22,5	16,6	55,5	59,9	19,6	20,4

Fonte: PNAD/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3ImIQYj>>. Elaboração do autor.

De todo modo, além de não ter havido uma redução do recurso ao emprego desse tipo de servidor, em algumas ocupações, o uso dos servidores sem vínculo se ampliou. O caso mais emblemático foi o dos professores do ensino fundamental, ocupação em que a proporção de servidores sem vínculo aumentou de 13,2% para 18,8%, representando quase 215 mil servidores a mais.

O aumento do uso de servidores sem vínculo pode ser observado também entre os profissionais das ciências humanas e comunicações, os profissionais jurídicos,

outras ocupações elementares, entre profissionais das ciências e nos serviços de saúde. Vale também comentar o caso de bombeiros e policiais militares, que apresentaram um grande salto na proporção de servidores sem vínculo. Essa elevação ocorreu após 2008, quando houve um aumento repentino de servidores sem vínculo, mas também de contratados pela CLT, com a correspondente queda dos servidores estatutários. Pode-se notar mais adiante, na tabela 11, que esse processo foi revertido até o final da década de 2010.

Na tabela 9, mostra-se o crescimento dos servidores sem vínculo, entre 2002 e 2015, por setor de atividade. Assim como no período anterior, a educação, a saúde e o Executivo municipal foram os setores que concentraram a maior parte do aumento de servidores sem vínculo. Novamente, o setor de educação foi responsável por pouco mais de 40% do aumento total dos servidores sem vínculo, e os três setores, tomados conjuntamente, concentraram quase 90% desse aumento. Podemos destacar também o aumento da proporção de servidores sem vínculo no Executivo federal, que passou de 13% para 16,6%, e no serviço social, que evoluiu de 24,8% para 29,4%.

**TABELA 9**  
**Crescimento do número de servidores sem vínculo e proporção dos empregados públicos, por tipo de vínculo e setor de atividade (2002 e 2015)**

	Aumento de servidores sem vínculo		Aumento do total de ocupados		CLT (%)		Estatutários (%)		Sem vínculo (%)	
	2002-2015		2002-2015		2002	2015	2002	2015	2002	2015
Educação	280.602	944.856	16,1	10,4	64,1	67,4	19,8	22,2		
Saúde	176.553	947.667	27,9	26,0	55,6	56,4	16,5	17,6		
Executivo municipal	128.450	645.553	25,8	14,7	45,7	59,0	28,5	26,3		
Defesa e segurança pública	103.563	198.021	2,0	8,9	56,9	31,1	8,3	18,5		
Executivo federal	19.950	61.893	14,2	13,1	72,8	70,3	13,0	16,6		
Serviço social	8.333	1.721	35,8	24,0	39,4	46,6	24,8	29,4		
Judiciário e polícia (não militar)	7.265	33.874	7,0	3,5	82,7	83,4	10,3	13,0		
Correios	2.420	-3.191	70,5	53,6	26,8	40,9	2,8	5,5		
Serviços diversos	-489	1.126	49,4	34,4	33,1	48,6	17,5	17,0		
Siup	-982	-12.345	52,1	41,7	40,0	50,5	7,9	7,9		
Seguridade social	-4.271	-21.161	20,3	9,5	66,8	80,9	12,9	9,6		
Indústria da transformação	-5.208	-17.248	63,1	55,2	21,8	35,3	15,2	9,5		
Executivo estadual	-10.725	111.364	17,4	15,3	59,8	68,3	22,7	16,4		
Limpeza urbana e esgoto	-10.773	-55.202	41,9	41,7	38,5	38,7	19,6	19,6		
Serviços prestados a empresas	-12.599	-48.341	41,2	69,5	38,9	18,4	19,9	12,2		
Recreação, cultura e serviços pessoais	-12.743	-34.598	31,0	14,4	37,8	58,2	31,1	27,4		
Instituições financeiras	-15.579	24.301	61,6	59,8	25,3	34,9	13,2	5,4		
Construção civil	-16.993	-52.508	37,7	-	30,0	-	32,3	-		

Fonte: PNAD/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3lmlQYj>>.  
Elaboração do autor.



### 4.3 Evolução entre 2012 e 2021

Na tabela 10, exibe-se a distribuição dos empregados públicos, entre 2012 e 2021, com dados da PNAD Contínua; observe-se que a classificação de ocupações da PNAD Contínua difere da classificação utilizada na PNAD após 2002. De modo geral, percebe-se que o período foi de pequenas mudanças na distribuição do emprego público. Após 2002, as ocupações da saúde e educação se elevaram um pouco, tendo a participação das ocupações na saúde aumentado de 10,8%, em 2012, para 13,8%, em 2021, e a participação das ocupações do ensino crescido de 23,4% para 25,4%, sendo esse aumento observado devido aos professores do ensino médio e fundamental.

**TABELA 10**  
**Distribuição dos empregados públicos, por ocupação (2012-2021)**  
(Em %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Forças Armadas, bombeiros e polícias militares	6,88	7,06	7,95	6,77	7,54	7,22	7,08	7,23	6,84	6,43
Dirigentes e gerentes	4,90	4,99	5,04	4,82	4,32	4,26	4,27	4,22	3,49	3,56
Ciências e engenharia	1,14	1,01	1,20	1,09	1,08	1,19	1,20	1,24	1,17	1,20
Médicos	1,15	1,27	1,24	1,27	1,38	1,51	1,53	1,46	1,38	1,37
Outros profissionais da saúde	2,28	2,54	2,64	2,74	2,84	3,00	3,09	3,07	3,51	3,33
Professores universitários	1,36	1,40	1,35	1,46	1,49	1,41	1,46	1,42	1,66	1,68
Professores de ensino médio e fundamental	19,14	19,22	18,76	18,83	18,90	18,83	18,84	19,15	20,40	21,21
Outros profissionais da educação	2,88	3,05	3,13	2,97	2,03	2,08	2,36	2,56	2,55	2,55
Administradores de empresas	1,30	1,42	1,41	1,54	1,60	1,46	1,61	1,63	1,68	1,90
Ciências sociais e tecnologia da informação e comunicação (TIC)	2,59	2,56	2,55	2,43	1,99	2,06	2,21	2,32	2,48	2,21
Profissionais do direito	0,85	0,80	1,10	1,33	1,47	1,46	1,36	1,62	1,65	1,57
Técnicos médios científicos	1,81	1,65	1,55	1,55	1,43	1,63	1,57	1,48	1,45	1,55
Técnicos médios da saúde	7,33	7,32	7,10	7,98	8,68	8,65	8,50	8,56	9,11	9,11
Técnicos médios das finanças	4,32	4,21	4,50	4,62	4,57	4,32	3,51	3,58	3,97	4,16
Técnicos médios do direito	1,83	2,34	2,12	2,69	3,19	3,24	3,13	2,86	2,78	3,18
Técnicos sociais e TIC	0,62	0,56	0,55	0,62	0,75	0,67	0,53	0,56	0,52	0,42
Escriturários e secretariado	10,27	10,21	10,05	10,67	10,31	10,56	11,5	11,28	11,27	10,88
Atendimento direto ao público	1,96	1,92	2,17	2,06	1,88	2,02	2,00	1,94	1,87	1,83
Outros apoios administrativos	1,63	1,57	1,55	1,42	1,28	1,33	1,32	1,18	1,00	1,08
Trabalhadores de serviços e cuidados pessoais	7,32	7,14	7,01	6,71	6,37	6,14	6,00	6,34	5,16	4,75
Trabalhadores da segurança	4,84	4,82	4,34	4,21	4,53	4,61	4,34	4,43	4,46	4,47
Indústria e construção civil	5,35	4,97	4,84	4,88	4,98	4,74	4,75	4,74	4,58	4,32
Domésticos e limpeza de edifícios	5,74	5,69	5,45	5,15	5,24	5,36	5,86	5,41	5,42	5,58
Outros serviços elementares	2,52	2,3	2,36	2,17	2,16	2,19	1,98	1,73	1,63	1,66

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2wDW2nG>>.  
Elaboração do autor.

Por sua vez, continuamos observando uma queda de servidores em ocupações industriais e da construção civil, e uma redução um pouco mais forte da proporção de servidores entre os trabalhadores de serviços e cuidados pessoais, que passou de 7,3%, em 2012, para 4,8% em 2021. Essa queda ocorreu de maneira mais intensa após 2019, e representa o que se passou nas ocupações com alta proporção de servidores sem vínculo mais voltadas à prestação de serviços ao público, especialmente nos municípios, com o advento da pandemia da covid-19.

A tabela 11 exhibe o crescimento dos servidores sem vínculo por ocupação, entre 2012 e 2020, e a proporção dos empregados públicos por tipo de vínculo, em cada ocupação, nos anos de 2012 e 2020. Não utilizamos o ano de 2021 nessa tabela, pois, no momento em que este capítulo está sendo escrito, como somente possuímos disponíveis os dados dos dois primeiros trimestres, queremos evitar que qualquer possível efeito sazonal possa influenciar a comparação entre o ponto inicial e o final.

No âmbito geral, o crescimento da ocupação de servidores sem vínculo ocorreu em um ritmo semelhante ao do período analisado anteriormente. Entre 2012 e 2020, de acordo com os dados da PNAD Contínua, a proporção dos servidores sem vínculo passou de 19,1% para 19,6%, tendo esses servidores mostrado um acréscimo de 218 mil ocupados em um aumento total de 880 mil no setor público.

O aumento de servidores sem vínculo foi maior nas ocupações da saúde, que, somadas, alcançaram 125 mil novos ocupados – mais da metade do aumento de todas as ocupações –, com destaque para a proporção de servidores sem vínculo entre médicos, que saltou de 15,5% para 29,4% durante esse período. O crescimento de servidores sem vínculo foi relevante também nas ocupações de escriturários e secretariado, nos técnicos médios do direito, nos técnicos médios das finanças e nas ocupações de atendimento direto ao público (a proporção destes servidores passou de 23,9% para 37,2%, conforme a tabela 11).

Entretanto, a comparação com o ano de 2020, por já incorporar os impactos da covid-19 no mercado de trabalho, acaba por esconder movimentos importantes ocorridos no período. Por isso mostra-se, na tabela 12, a evolução da proporção de servidores sem vínculo no emprego público, por ocupação, entre 2012 e 2021. Conforme já observamos na seção anterior, houve um movimento de retomada do aumento da proporção de servidores sem vínculo, entre 2016 e 2019, e uma forte queda após o início da pandemia, no começo de 2020. A proporção de servidores sem vínculo salta de 18,9%, em 2016, para 20,2%, no ano seguinte; e alcança 20,9%, em 2019, para recuar até 17% em 2021. O detalhamento desse processo, segundo as diferentes ocupações, traz resultados importantes.

A elevação da proporção de servidores sem vínculo, entre 2016 e 2019, é amplamente generalizada entre as ocupações, em que pesem diferentes graus de intensidade, inclusive entre profissionais do ensino, o que não fica aparente observando-se a tabela 11. No entanto, a queda observada após a pandemia ocorreu

em ocupações específicas, e podemos constatar que essa queda se concentrou nas ocupações envolvidas na prestação de serviços públicos à população, especialmente aqueles oferecidos pelos municípios.

TABELA 11

**Crescimento do número de servidores sem vínculo e proporção dos empregados públicos, por tipo de vínculo e ocupação (2012 e 2020)**

	Aumento de servidores sem vínculo	Aumento do total de ocupados	CLT (%)		Estatutários (%)		Sem vínculo (%)	
	2012-2020	2012-2020	2012	2020	2012	2020	2012	2020
Escriturários e secretariado	59.861	210.763	13,8	12,7	67,7	67,3	18,6	20,1
Técnicos médios do direito	58.822	130.220	5,1	5,3	70,5	62,2	24,4	32,5
Técnicos médios da saúde	54.002	278.013	14,5	10,9	68,4	71,4	17,1	17,7
Outros profissionais da saúde	42.174	167.221	14,6	12,7	68,1	66,9	17,3	20,4
Técnicos médios das finanças	32.438	-3.639	13,7	12,9	70,4	64,2	16,0	22,9
Atendimento direto ao público	31.309	6.742	27,5	19,7	48,6	43,1	23,9	37,2
Médicos	28.863	37.714	15,4	12,3	69,1	58,2	15,5	29,4
Domésticos e limpeza de edifícios	19.757	11.814	16,2	8,6	59,9	64,8	24,0	26,6
Profissionais do direito	18.520	104.200	13,6	5,9	76,7	80,1	9,7	14,0
Outros profissionais da educação	14.597	-15.124	8,6	5,1	70,9	68,6	20,5	26,3
Professores de ensino médio e fundamental	9.729	319.033	7,7	5,1	73,3	78,0	19,0	16,9
Administradores de empresas	8.366	56.654	10,5	13,5	82,4	77,3	7,1	9,3
Ciências e engenharia	4.014	13.806	25,6	28,3	66,5	61,8	7,8	9,9
Professores universitários	3.990	47.336	4,7	2,9	84,7	87,1	10,6	10,1
Ciências sociais e TIC	2.819	8.384	15,7	11,4	63,4	67,4	20,8	21,2
Trabalhadores da segurança	935	-2.840	9,1	5,6	77,1	80,4	13,8	14,0
Técnicos sociais e de TIC	587	-6.151	18,4	18,9	55,2	51,1	26,5	30,0
Técnicos médios científicos	412	-26.689	19,4	30,0	63,9	50,5	16,8	19,5
Trabalhadores de serviços e cuidados pessoais	-405	-195.615	15,0	9,4	62,1	60,5	22,9	30,0
Indústria e construção civil	-3.247	-243	17,6	15,2	60,1	63,2	22,2	21,6
Outros apoios administrativos	-13.275	-60.878	23,4	35,3	62,8	54,8	13,9	9,9
Dirigentes e gerentes	-16.210	-125.540	16,8	18,0	57,6	52,6	25,6	29,4
Outros serviços elementares	-32.267	-120.703	19,1	19,5	52,2	50,7	28,7	29,8
Forças Armadas, bombeiros e polícias militares	-111.979,5	55.569,5	3,71	0	47,87	60,77	14,88	0,23
Todas as ocupações	218.618	880.053	12,8	10,0	65,8	67,8	19,1	19,6

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2wDW2nG>>. Elaboração do autor.

O exemplo típico desse fenômeno foram os professores do ensino médio e fundamental, entre os quais a proporção de ocupados sem vínculo caiu de quase 20%, em 2019, para somente 12,7%, no primeiro semestre de 2021. Para outros profissionais da educação, a proporção caiu de 31,6% para 22,1% – queda que atingiu em menor medida também professores universitários. Houve uma forte redução também entre os trabalhadores de serviços e cuidados pessoais (de 31,8% para 19,3%) e outras ocupações

elementares (de 32,1% para 26,7%). Observou-se também um decréscimo entre as ocupações domésticas e limpeza de edifícios, e entre escriturários e secretariado. Por sua vez, a queda nas ocupações da saúde foi menos intensa, e não ocorreu em ocupações como dirigentes e gerentes, profissionais das ciências e engenharia, profissionais do direito e trabalhadores da segurança. A tabela A.3 do apêndice A exhibe a evolução da proporção de servidores temporários no emprego público, por ocupação, entre 2012 e 2021. Como já salientamos que cerca de 80% dos servidores sem vínculo são temporários, pode-se notar uma evolução semelhante à observada na tabela 12.

**TABELA 12**  
**Evolução da proporção de servidores sem vínculo no emprego público, por ocupação (2012-2021)**  
(Em %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Forças Armadas, bombeiros e polícias militares	14,9	13,0	8,6	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2
Dirigentes e gerentes	25,6	24,7	26,0	25,0	27,1	31,0	30,5	29,6	29,4	31,0
Ciências e engenharia	7,8	8,7	9,4	11,0	9,7	9,9	10,5	10,4	9,9	12,0
Médicos	15,5	17,1	20,0	18,4	21,5	23,2	27,1	28,4	29,4	28,2
Outros profissionais da saúde	17,3	16,8	14,9	16,8	16,6	16,3	17,6	19,9	20,4	18,6
Professores universitários	10,6	12,1	9,6	11,0	10,3	11,3	10,9	12,4	10,1	9,4
Professores do ensino médio e fundamental	19,0	18,8	20,4	20,6	19,5	20,3	21,3	19,9	16,9	12,7
Outros profissionais da educação	20,5	20,3	21,9	27,4	30,0	33,8	30,0	31,6	26,3	22,1
Administradores de empresas	7,1	7,5	7,4	8,1	7,2	6,7	7,1	8,5	9,3	10,1
Ciências sociais e TIC	20,8	17,5	19,0	20,0	16,4	19,0	21,3	19,9	21,2	17,8
Profissionais do direito	9,7	8,7	8,2	10,6	13,4	13,3	13,0	11,1	14,0	12,7
Técnicos médios científicos	16,8	18,4	21,7	22,0	19,1	16,9	21,0	24,6	19,5	18,3
Técnicos médios da saúde	17,1	17,7	17,7	17,7	17,3	17,1	17,1	18,2	17,7	17,2
Técnicos médios das finanças	16,0	18,4	18,1	20,0	19,3	22,3	21,6	22,3	22,9	20,0
Técnicos médios do direito	24,4	23,0	28,3	33,5	30,2	32,9	33,4	35,8	32,5	30,7
Técnicos sociais e de TIC	26,5	30,6	34,7	28,7	25,0	26,6	33,5	29,4	30,0	27,8
Escriturários e secretariado	18,6	19,3	19,9	20,6	18,8	19,9	21,9	21,8	20,1	18,6
Atendimento direto ao público	23,9	27,5	25,4	27,6	26,1	30,0	30,4	28,5	37,2	27,2
Outros apoios administrativos	13,9	12,8	10,9	12,8	11,9	13,5	12,5	11,2	9,9	10,5
Trabalhadores de serviços e cuidados pessoais	22,9	23,7	25,5	26,5	25,3	28,5	30,9	31,8	30,0	19,3
Trabalhadores da segurança	13,8	15,2	15,7	15,7	16,4	17,5	15,9	14,9	14,0	15,8
Indústria e construção civil	22,2	21,7	20,9	21,0	23,4	23,0	25,0	26,3	21,6	19,0
Domésticos e limpeza edifícios	24,0	23,5	25,4	23,5	24,9	26,2	25,5	25,7	26,6	21,1
Outros serviços elementares	28,7	29,5	27,2	29,2	27,9	28,0	30,1	32,1	29,8	26,7
Todas as ocupações	19,1	19,2	19,5	19,7	18,9	20,2	20,9	20,9	19,6	17,0

Fonte: PNIAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2wDW2nG>>. Elaboração do autor.

Por fim, na tabela 13, mostra-se o crescimento dos servidores sem vínculo, entre 2012 e 2020, por setor de atividade. Mesmo com o que já foi apresentado sobre os efeitos da pandemia, ainda assim o aumento dos servidores sem vínculo, entre 2012 e 2020, se concentrou nos setores da educação e da saúde. Porém, nesse caso, houve uma queda de 87 mil servidores sem vínculo no Executivo municipal, apesar de a proporção desses servidores ter aumentado de 27% para 29,6%. Destaca-se também o aumento da proporção de servidores sem vínculo no Executivo federal (de 14,2% para 20,3%) e no serviço social (de 33,2% para 38,2%).

TABELA 13

**Crescimento do quantitativo de servidores sem vínculo e proporção dos empregados públicos, por tipo de vínculo e setor de atividade (2012 e 2020)**

	Aumento de sem vínculo	Aumento total ocupados	CLT (%)		Estatutário (%)		Sem vínculo (%)	
	2012-2020	2012-2020	2012	2020	2012	2020	2012	2020
Educação fundamental	168.783	837.854	10,50	6,00	69,10	73,70	20,40	20,30
Saúde	168.230	578.410	17,30	13,10	65,80	65,10	16,80	21,00
Educação – ensino médio	43.820	145.689	7,40	4,50	75,30	75,80	17,30	19,40
Executivo federal	21.315	2.559	10,00	6,80	75,90	70,50	14,20	20,30
Outros – estaduais	11.734	177.014	3,80	2,00	87,30	89,30	9,00	8,60
Outros – municipais	3.705	60.816	12,20	5,90	80,40	87,50	7,40	6,60
Siup	1.744	9.940	32,10	43,60	58,30	46,50	9,60	9,90
Serviço social	1.703	-6.924	20,90	13,40	45,90	48,40	33,20	38,20
Seguridade social	1.696	-341	9,60	12,00	80,30	74,10	10,10	13,90
Outros federais	627	-21.071	5,10	2,20	87,20	88,40	7,70	9,40
Transporte	-2.603	-24.682	31,20	34,60	55,00	50,20	13,90	15,20
Outros serviços	-2.629	-11.304	30,9	33,40	34,60	29,80	34,50	36,70
Correios	-4.267	-21.900	30,10	39,90	64,40	57,70	5,50	2,40
Indústria da transformação	-5.470	-9.876	56,30	66,00	31,90	26,00	11,80	8,00
Instituições financeiras	-6.097	-53.537	41,40	55,30	52,20	39,60	6,50	5,10
Educação superior	-19.414	93.532	9,30	4,60	67,70	81,30	23,10	13,00
Serviços prestados a empresas	-21.967	-67.224	27,90	54,60	49,50	29,40	22,60	16,00
Executivo estadual	-31.962	-205.986	10,20	7,90	72,20	73,70	17,60	18,50
Executivo municipal	-86.988	-565.626	11,76	8,50	61,25	61,90	26,99	29,59

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2wDW2nG>>.

Elaboração do autor.

Nas tabelas A.4 e A.5 do apêndice A, exibe-se a evolução da proporção de servidores sem vínculo e temporários no emprego público, por setor de atividade, respectivamente. E o que observamos no caso das ocupações se repete nos setores de atividade. Há uma retomada do aumento da proporção de servidores sem

vínculo, entre 2016 e 2019, na maior parte dos setores, e uma queda expressiva em setores voltados para a oferta de serviços públicos. Por exemplo, a proporção desses servidores na educação fundamental alcançou 24,6%, em 2018, e recuou para 13,3% em 2021. No que tange ao serviço social, a proporção subiu até o pico de 49,5%, em 2018, para retornar a 32,6% em 2021. E, por sua vez, no Executivo municipal, após atingir 30,8%, em 2019, a proporção de servidores sem vínculo decresceu para 26,5% em 2021.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No início deste capítulo, observamos que, até o estabelecimento da CF/1988, imperavam no setor público duas realidades distintas: a de alguns órgãos especializados e empresas estatais, que dispunham de maior autonomia financeira, podendo definir suas políticas com relativa independência, em que as contratações buscavam capacidade técnica e conhecimento especializado e dependiam de uma averiguação de aptidões; e o resto do setor público.

A Constituição, ao estabelecer a obrigatoriedade do concurso público para a ocupação de todos os cargos, e adotar o estabelecimento do RJU como principal modo de vínculo, foi fundamental na profissionalização do serviço público, ao mesmo tempo que houve um processo de expansão de serviços públicos essenciais prestados à população, especialmente pelos municípios.

O aumento da proporção de servidores estatutários, ao longo das quase três décadas analisadas neste capítulo, é inegável e representa um avanço importante, trazendo consigo a estabilidade na ocupação e o aumento da qualificação do quadro de servidores,<sup>14</sup> garantindo-se a continuidade das políticas públicas, independentemente das mudanças na gestão, especialmente nas municipalidades.

No entanto, não podemos afirmar que as duas realidades citadas anteriormente tenham sido superadas plenamente. Já nos anos 1990, no esteio do aprofundamento das políticas neoliberais e da Reforma do Estado iniciada em 1995, o serviço público passou por um processo de privatização, terceirização e ampliação do uso de servidores sem vínculo permanente com a administração pública. A utilização desses servidores sem vínculo é mais intensa nos municípios e ocupações elementares, e no fornecimento de serviços públicos essenciais, como saúde, educação e assistência social.<sup>15</sup>

Entre 2002 e 2016, houve uma redução no ritmo desse processo, mas ainda com o avanço do quantitativo de servidores nas áreas de políticas sociais. Porém,

---

14. A substituição de professores leigos por professores com formação superior (conforme a tabela 7) é um exemplo claro disso.

15. Principalmente nos anos 1990, deve-se destacar também o aumento dos servidores sem vínculo no Executivo municipal, indicando um aumento de comissionados nessa esfera, que acompanha o crescimento dos municípios.

entre 2016 e 2019, houve a retomada da contratação de servidores sem vínculo, e inclusive uma elevação de servidores contratados pela CLT, indicando uma intensificação da terceirização. Vale lembrar que, com a aprovação da Lei nº 13.429/2017, ficou permitida a terceirização sem limites, não mais restrita às atividades-meio, o que foi reafirmado pela Reforma Trabalhista no mesmo ano.

No setor público, as terceirizações de algumas atividades-fim já eram permitidas com a Lei nº 9.637/1998, que admite a subcontratação, pelo Poder Executivo, de organizações sociais, fato amplamente disseminado no setor da saúde. Druck (2016) lembra que o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou, em abril de 2015, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.923 sobre as organizações sociais, e com a decisão, que julgou a subcontratação das organizações sociais como constitucional, liberou definitivamente a terceirização para atividades-fim também no âmbito do Estado. Não por acaso, a proporção de médicos sem vínculo permanente com o Estado saltou de 18,4%, em 2015, para 29,4% em 2020 (conforme a tabela 12). Como nota Druck (2016, p. 29):

trata-se de um claro processo de precarização do serviço público, de uma transferência de patrimônio público para uso da iniciativa privada, como é o caso dos hospitais, de um alto custo financeiro para o Estado, com desvio de recursos, num ambiente promíscuo em que se confundem o privado e o público e com uma forma duplamente perversa de precarização do trabalho, pois, por um lado, cria um segmento de trabalhadores sem vínculos permanentes, com alta rotatividade e sem um conjunto de direitos e, por outro, vai destruindo os funcionários públicos, com a redução de seu tamanho e dos seus direitos, desqualificando e desvalorizando uma categoria profissional que é essencial num Estado democrático.

Mostrou-se também, com os dados da PNAD Contínua, que cerca de 80% dos servidores sem vínculo são trabalhadores temporários. Devemos questionar qual a lógica da utilização de parcela tão grande de trabalhadores temporários no provimento de políticas sociais, visto que essas buscam oferecer e manter serviços de forma permanente ou duradoura, não havendo, ademais, grandes variações repentinas na demanda por esses serviços, de forma a dificultar o cálculo da quantidade necessária de servidores para seu adequado provimento. Naturalmente, prevalece a lógica da contenção de gastos com o funcionalismo público e com a provisão de serviços públicos essenciais, em detrimento da qualidade e quantidade desses serviços, contrariando o que está expresso no inciso IX do art. 37 da CF/1988.

Neste estudo, também notamos a alta e crescente proporção de servidores sem vínculo, e por consequência de temporários, na educação. Gomes (2019), com dados do censo escolar, mostra que, em 2018, a proporção média de professores com contratos temporários era de 40% nas redes estaduais e de 26% nas redes municipais do país. Vale notar que a Estratégia 18.1 do Plano Nacional da Educação (PNE) de 2014-2024 estabelecia como meta que, até o terceiro ano de

vigência do PNE, ou seja, em 2017, 90% dos profissionais do magistério e 50% dos profissionais não docentes fossem ocupantes de cargos de provimento efetivo. Gomes (2019) nota que apenas quatro redes estaduais cumpriam o disposto no PNE, e que a proporção de docentes temporários chegava a alcançar 81% na rede estadual do Acre.

Após 2019, notamos a drástica queda da utilização dos servidores sem vínculo no Executivo municipal, e particularmente na educação e no serviço social. Tal fato explicita a natureza precária de suas condições de trabalho. Em vez de terem sido utilizados para mitigação dos efeitos decorrentes da pandemia da covid-19, tais trabalhadores foram dispensados durante essa grave crise, reduzindo-se os gastos com políticas sociais. Não à toa, foi aprovada pelo congresso nacional a PEC nº 13/2021, que desobriga os municípios de cumprirem o mínimo constitucional de 25% do gasto público na educação em 2020 e 2021 (Brasil, 2021b).

No mesmo sentido de precarização do serviço público, podemos acrescentar também a tentativa representada pelo Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 17/2021, que ficou conhecida como minirreforma trabalhista e foi derrotada no Senado Federal, de implementar o Programa Nacional de Serviço Voluntário. O programa, que a princípio teria a duração de dezoito meses, permitiria aos municípios contratarem jovens de 18 a 29 anos e maiores de 50 anos, sem qualquer vínculo empregatício ou direito trabalhista, em troca apenas de uma contraprestação pecuniária que não poderia ser inferior ao salário mínimo/hora, para o exercício de atividades de interesse público (Brasil, 2021a).<sup>16</sup> Supostamente com o objetivo de auxiliar na inclusão produtiva e na qualificação profissional do jovem no mercado de trabalho e reduzir a taxa de desocupação entre o público-alvo do programa, a iniciativa poderia acarretar não só o aumento do trabalho temporário nos municípios, mas também a instituição do serviço voluntário, precarizando-se cada vez mais a prestação de serviços essenciais à população.

É nesse contexto, portanto, que podemos afirmar que a proposta de Reforma Administrativa contida na PEC nº 32/2020 – a qual, no momento em que se escrevem estas considerações, tem sua tramitação estagnada na Câmara dos Deputados – resultará, em caso de aprovação, num imenso aprofundamento do processo documentado neste capítulo. A atual versão da proposta prevê a permissão da contratação de servidores temporários, com processo seletivo simplificado, com contratos de até dez anos, o que, desnecessário notar, descaracteriza qualquer natureza temporária do serviço prestado (Brasil, 2021c).

---

16. Estariam vedadas somente, além de atividades perigosas, atividades de profissões regulamentadas ou de competência de cargos ou empregos públicos da pessoa jurídica ofertante.



E, ainda no que concerne aos vínculos por prazo determinado, como notam Benevides e Fischgold (2021), a proposta representa uma extensão das hipóteses de contratação temporária atualmente vigentes, permitindo a contratação por prazo, nos casos de necessidade temporária decorrente de calamidade, de emergência, de paralisação de atividades essenciais ou acúmulo transitório de serviço, de atividades, projetos ou necessidades de caráter temporário ou sazonal, com a indicação expressa da duração dos contratos e de atividades ou procedimentos sob demanda.

Além disso, a PEC nº 32/2021 permitirá a utilização de instrumentos de cooperação com a iniciativa privada para o provimento de serviços públicos, exacerbando a terceirização em vários setores e ocupações, nos moldes do que já encontramos hoje na saúde, com as organizações sociais. De acordo com o atual texto, apenas os cargos exclusivos de Estado<sup>17</sup> não poderão ter convênios com a iniciativa privada, sendo permitido delegar a particulares atividades exercidas pelo poder público, incluindo o compartilhamento de estrutura física, com ou sem contrapartida de recursos financeiros (Brasil, 2021c).

Com isso, podemos considerar a proposta de Reforma Administrativa como, de fato, um projeto de precarização laboral no serviço público. Conforme discutido em Nogueira e Carvalho (2021), a precarização pode ser entendida como uma desestabilização dos estáveis e uma degradação de posições que pareciam seguras. É a institucionalização de formas de subemprego. E é disso que trata a PEC nº 32/2021: a institucionalização do processo de expansão do trabalho precário no setor público, que se encontra em curso desde os anos 1990. É a legalização da contratação de trabalhadores temporários, que hoje ocorre amplamente, ao largo da legislação vigente; a expansão da privatização e terceirização de serviços públicos essenciais prestados à população.

Assim, longe se ser uma modernização, trata-se de um imenso retrocesso. Em vez de completarmos o processo de profissionalização do serviço público, voltaríamos claramente a ter duas realidades distintas: uma alta burocracia estatal e os aparelhos repressivos do Estado (representados pelo Judiciário e a segurança pública) estáveis, com altos níveis de qualificação, com remuneração adequada e previsível, e protegidos por direitos trabalhistas; e o resto dos servidores públicos, que operam as políticas públicas e sociais, com trabalho cada vez mais precarizado, mais suscetíveis a pressões políticas e patrimonialistas, o que representaria uma considerável ameaça ao provimento desses serviços.

---

17. Na proposta da PEC nº 32, são os que exerçam atividades finalísticas da segurança pública, manutenção da ordem tributária e financeira, regulação, fiscalização, gestão governamental, elaboração orçamentária, controle, inteligência de Estado, serviço exterior brasileiro, advocacia pública, defensoria pública e atuação institucional do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, incluídas as exercidas pelos oficiais de justiça, e do Ministério Público.

## REFERÊNCIAS

BENEVIDES, L.; FISCHGOLD, B. O impacto da reforma administrativa para os atuais servidores públicos. *In*: MARQUES, R.; CARDOSO JUNIOR, J. (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.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 8.745/1993. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 10 dez. 1993. Disponível em: <<https://bit.ly/3OOW1DE>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº 9.637/1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais; e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 18 maio 1998. Disponível em: <<https://bit.ly/2Lq6skF>>. Acesso em: 23 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº 9.849/1999. Altera os arts. 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º e 9º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público; e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, p. 4, 27 out. 1999. Seção 1. Disponível em <<https://bit.ly/3uzYQAi>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei de Conversão nº 17/2021. Institui o Novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda, dispõe sobre medidas complementares para o enfrentamento das consequências da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) no âmbito das relações de trabalho, institui o Programa Primeira Oportunidade e Reinserção no Emprego (Priore), o Regime Especial de Trabalho Incentivado, Qualificação e Inclusão Produtiva (Requip) e o Programa Nacional de Prestação de Serviço Voluntário e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2021a. Disponível em: <<https://bit.ly/3IrFO5a>>. Acesso em: 23 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda Constitucional nº 13/2021. Acrescenta o art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para determinar que os estados, o Distrito Federal e os municípios, bem como seus agentes, não poderão ser responsabilizados pelo descumprimento, no exercício financeiro de 2020, do disposto no *caput* do art. 212 da Constituição Federal. Brasília: Congresso Nacional, 2021b. Disponível em: <<https://bit.ly/3IvA763>>. Acesso em: 23 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2021. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília: Congresso Nacional, 2021c. Disponível em: <<https://bit.ly/3RkFkBx>>. Acesso em: 23 set. 2021.

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

\_\_\_\_\_. Emprego público e ocupações no serviço público municipal nos anos 2000. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. (Org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011b.

CARVALHO, S. A evolução da estrutura ocupacional e os padrões setoriais da informalidade no Brasil: 1995-2012. *In*: SQUEFF, G. (Org.). **Dinâmica macrosetorial brasileira**. Brasília: Ipea, 2015.

COSTA, A.; GOMES, A. Terceirização no serviço público e a precarização dos direitos trabalhistas. **Revista da AGU**, Brasília, v. 15, n. 4, p. 113-142, 2016.

DRUCK, G. A terceirização na saúde pública: formas diversas de precarização trabalho. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 14, supl. 1, p. 15-43, 2016.

DRUCK, G. *et al.* Terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate. *In*: CAMPOS, A. (Org.). **Terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate**. Brasília: Ipea, 2018.

GOMES, A. Contratação temporária de professores nas redes públicas de educação básica e o cumprimento da estratégia 18.1 do plano nacional de educação. **Estudo, Consultoria Legislativa**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Manual Básico da Entrevista – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

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

MAFRA FILHO, F. Servidores públicos de contrato temporário. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 9, p. 1, 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/3as0EVI>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

MATTOS, F. Emprego público no Brasil: aspectos históricos e evolução recente. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. (Org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011.

NOGUEIRA, M.; CARVALHO, S. **Trabalho precário e informalidade**: desprecarizando suas relações conceituais e esquemas analíticos. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2707).

PARISIO, I.; SUNDFELD, C. Flexibilidade e fragilidade nas contratações temporárias do setor público: percepções do Judiciário. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 26, n. 84, p. 1-21, 2021.

SOUZA, M. **O trabalho em saúde**: os fios que tecem a (des)regulamentação do trabalho. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório TC nº 11.954/2015-9**. TCU, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3uutYRO>>. Acesso em: 23 set. 2021.

## APÊNDICE A

## TABELAS COMPLEMENTARES

TABELA A.1  
Evolução da ocupação no setor público, por tipo de vínculo, na PNAD

	CLT	Militares	Estatutários	Sem vínculo	Total
1992	2.660.293	256.946	3.701.305	875.361	<b>7.493.905</b>
1993	2.589.041	246.582	3.847.790	1.281.635	<b>7.965.048</b>
1995	2.196886	282.570	4.334.403	1.029.053	<b>7.842.912</b>
1996	2.070.436	285.451	4.278.986	1.191.992	<b>7.826.865</b>
1997	2.029.579	299.232	4.199.961	1.171.400	<b>7.700.172</b>
1998	1.829.964	297.246	4.258.245	1.560.861	<b>7.946.316</b>
1999	1.768.172	290.468	4.567.099	1.501.325	<b>8.127.064</b>
2001	1.762.492	270.345	4.697.742	1.775.690	<b>8.506.269</b>
2002	1.976.987	215.697	4.876.010	1.720.863	<b>8.789.557</b>
2003	1.891.012	255.951	5.077.986	1.659.931	<b>8.884.880</b>
2004	1.823.139	262.800	5.342.713	1.851.676	<b>9.280.328</b>
2005	1.901.291	254.773	5.260.875	1.992.498	<b>9.409.437</b>
2006	1.899.475	270.267	5.637.819	2.040.105	<b>9.847.666</b>
2007	1.962.542	240.643	5.945.842	2.117.844	<b>10.266.871</b>
2008	2.023.500	263.421	6.205.858	1.997.482	<b>10.490.261</b>
2009	1.995.080	276.526	6.420.335	2.165.029	<b>10.856.970</b>
2011	2.326.793	221.796	6550457	2.262.186	<b>11.361.232</b>
2012	2.224.048	352.353	6.718.113	2.274.540	<b>11.569.054</b>
2013	2.130.718	347.341	6.790.954	2.432.164	<b>11.701.177</b>
2014	2.118.993	337.910	6.830.595	2.577.894	<b>11.865.392</b>
2015	1.930.827	354.739	6.973.272	2.377.114	<b>11.635.952</b>
Diferença entre ocupados (2001-1992)	-897.801	13.399	996.437	900.329	<b>1.012.364</b>
Diferença entre ocupados (2015-2001)	168.335	84.394	2.275.530	601.424	<b>3.129.683</b>
Diferença entre ocupados (2015-1992)	-729.466	97.793	3.271.967	1.501.753	<b>4.142.047</b>

Fonte: PNAD/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3ImIQYj>>.  
Elaboração do autor.

**TABELA A.2**  
**Evolução da ocupação no setor público, por tipo de vínculo, na PNAD Contínua (2012-2021)**

	CLT	Militares	Estatutários	Sem vínculo	Total
2012	1.422.741	256.726	7.312.710	2.128.546	<b>11.120.723</b>
2013	1.352.724	279.051	7.347.128	2.138.625	<b>11.117.529</b>
2014	1.332.386	299.221	7.525.116	2.220.775	<b>11.377.499</b>
2015	1.274.795	303.690	7.544.816	2.233.193	<b>11.356.494</b>
2016	1.142.604	322.516	7.582.145	2.112.000	<b>11.159.265</b>
2017	1.178.207	329.717	7.455.454	2.270.070	<b>11.233.447</b>
2018	1.244.895	341.310	7.511.305	2.408.267	<b>11.505.777</b>
2019	1.253.003	347.302	7.564.823	2.421.678	<b>11.586.805</b>
2020	1.199.284	320.142	8.134.186	2.347.164	<b>12.000.776</b>
2021	1.222.281	315.357	8.272.676	2.005.781	<b>11.816.095</b>
Diferença entre ocupados (2021-2012)	-200.460	58.631	959.967	-122.766	<b>695.372</b>

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2wDW2nG>>.  
Elaboração do autor.

**TABELA A.3**  
**Evolução da proporção de servidores temporários no emprego público, por ocupação (2012-2021)**  
(Em %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Forças Armadas, bombeiros e polícias militares	29,3	27,4	21,7	10,8	8,9	9,5	9,7	9,2	9,9	10,5
Dirigentes e gerentes	6,7	6,2	6,3	6,0	6,0	6,8	6,7	6,1	6,3	7,9
Ciências e engenharia	4,5	4,2	5,3	4,8	4,1	6,3	6,1	5,3	5,6	6,0
Médicos	10,0	12,4	14,5	12,3	14,1	15,9	15,3	12,3	15,1	13,5
Outros profissionais da saúde	10,2	9,3	8,6	9,6	9,1	9,6	9,5	9,4	11,6	13,2
Professores universitários	7,5	9,3	5,9	9,2	8,4	7,9	8,8	8,3	9,1	11,2
Professores de ensino médio e fundamental	16,2	15,9	16,7	16,7	16,8	17,5	17,5	16,4	15,2	12,2
Outros profissionais da educação	15,4	14,6	16,1	19,2	20,4	22,8	22,6	23,2	19,2	17,8
Administradores de empresas	4,2	3,8	3,2	3,9	4,7	4,5	3,9	3,8	4,2	5,9
Ciências sociais e tecnologia da informação e comunicação (TIC)	12,9	10,5	11,3	12,8	11,0	10,7	13,6	10,9	10,7	12,0
Profissionais do direito	4,5	4,7	5,0	5,3	5,0	7,0	6,5	5,1	7,1	7,4
Técnicos médios científicos	9,8	8,6	9,1	9,7	9,8	10,8	11,8	10,5	10,6	10,1
Técnicos médios da saúde	12,2	11,8	11,9	12,2	11,6	12,2	11,8	12,1	12,5	13,3
Técnicos médios das finanças	8,6	8,2	9,2	9,9	9,4	11,0	10,7	10,4	10,9	10,0
Técnicos médios do direito	28,3	26,4	30,6	35,1	30,9	32,7	32,8	32,8	32,5	32,4
Técnicos sociais e TIC	11,0	9,2	10,5	11,7	11,1	11,9	13,1	13,1	11,4	12,7

(Continua)

(Continuação)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Escriturários e secretariado	10,6	10,1	10,7	11,6	12,0	11,9	12,4	11,9	11,0	11,0
Atendimento direto ao público	9,1	7,9	8,4	9,1	9,0	9,9	10,8	9,2	10,0	8,5
Outros apoios administrativos	6,5	5,6	5,8	5,6	5,7	6,3	6,3	5,6	5,2	5,8
Trabalhadores de serviços e cuidados pessoais	12,4	12,4	12,2	13,0	12,6	14,8	17,0	17,8	15,9	13,7
Trabalhadores da segurança	7,9	7,4	7,2	7,3	8,4	8,7	8,0	7,8	7,1	8,7
Indústria e construção civil	8,5	7,3	6,8	7,0	7,8	8,2	8,1	7,2	7,7	8,2
Domésticos e limpeza de edifícios	11,2	9,7	9,2	9,4	9,8	10,7	11,2	9,7	10,4	11,0
Outros serviços elementares	21,4	19,1	17,8	19,7	19,8	19,7	19,3	17,6	17,2	18,9

Fonte: PNAD Continua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2wDW2nG>>. Elaboração do autor.

**TABELA A.4**  
**Evolução da proporção de servidores sem vínculo no emprego público, por setor de atividade (2012-2021)**  
 (Em %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Indústria da transformação	11,8	8,9	6,1	9,2	10,6	4,7	6,8	4,9	4,4	8,0
Transporte	13,9	12,9	10,9	14,0	18,7	20,4	16,2	21,2	15,2	8,2
Siup	9,6	16,6	12,9	12,0	10,1	9,9	9,3	10,8	9,9	7,7
Instituições financeiras	6,5	7,2	7,0	6,6	5,3	4,9	6,1	6,3	5,1	4,0
Serviços prestados a empresas	22,6	19,0	17,4	18,0	21,0	20,4	18,7	17,6	16,0	19,4
Saúde	16,8	17,1	17,9	18,5	19,1	18,9	20,0	20,3	21,0	18,8
Educação fundamental	20,4	20,7	23,1	23,1	22,6	23,7	24,6	24,1	20,3	13,3
Educação – ensino médio	17,3	16,3	17,4	19,1	18,0	19,9	21,2	19,5	19,4	17,5
Educação superior	23,1	23,8	22,8	21,0	16,3	19,5	20,1	18,9	13,0	10,9
Seguridade social	10,1	11,8	11,3	15,2	18,1	15,9	16,0	12,3	13,9	22,2
Executivo Federal	14,2	15,2	15,8	15,8	14,0	14,3	13,3	13,7	20,3	11,9
Executivos estaduais	17,6	17,7	17,8	17,1	16,4	18,8	19,4	20,3	18,5	17,1
Executivos municipais	27,0	27,1	27,4	27,1	26,6	28,8	30,1	30,8	29,6	26,5
Outros – federais	7,7	9,1	9,2	8,8	7,7	9,6	9,7	11,1	9,4	10,3
Outros – estaduais	9,0	8,9	8,0	8,8	8,6	10,5	10,8	10,1	8,6	8,7
Outros – municipais	7,4	4,8	5,5	8,8	7,6	8,5	6,1	6,9	6,6	6,6
Serviço social	33,2	36,4	37,1	46,3	44,7	47,0	49,5	43,7	38,2	32,6
Correios	5,5	6,4	3,8	5,5	2,5	2,9	2,9	3,9	2,4	1,9
Outros serviços	34,5	31,7	31,1	31,5	36,1	31,2	26,0	29,2	36,7	29,6

Fonte: PNAD Continua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2wDW2nG>>. Elaboração do autor.

TABELA A.5

**Evolução da proporção de servidores temporários no emprego público, por setor de atividade (2012-2021)**  
(Em %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Indústria da transformação	6,2	5,2	5,0	5,1	5,6	5,7	5,7	4,9	5,2	5,9
Transporte	7,0	5,7	5,5	5,7	6,1	6,7	6,6	5,9	5,5	7,5
Siup	8,6	9,8	8,5	8,9	8,4	8,6	8,9	8,5	8,4	4,7
Instituições financeiras	7,2	6,3	6,6	7,3	5,6	6,2	6,5	6,5	6,1	6,1
Serviços prestados a empresas	8,1	6,9	7,0	7,0	7,3	7,7	8,1	7,3	7,0	8,3
Saúde	10,1	9,5	9,7	10,1	10,4	11,0	11,0	10,3	11,7	11,3
Educação fundamental	16,8	16,5	18,2	18,3	18,5	20,0	20,3	19,7	17,6	13,0
Educação – ensino médio	13,9	13,6	13,7	15,1	15,4	16,0	17,1	16,1	16,7	15,5
Educação superior	15,4	15,4	13,3	14,5	12,3	13,8	13,8	12,9	9,6	9,9
Seguridade social	12,9	12,7	11,6	13,9	19,7	19,4	18,3	11,8	13,8	20,4
Executivo Federal	13,2	14,8	15,6	14,6	14,1	14,4	12,7	13,2	19,1	9,7
Executivos estaduais	16,4	16,0	16,7	15,9	15,0	16,2	16,5	15,7	15,1	14,1
Executivos municipais	23,4	23,2	24,0	23,9	23,5	26,1	26,3	26,0	26,1	24,9
Outros – federais	7,1	9,4	8,6	7,5	6,2	8,7	9,8	8,9	9,5	10,5
Outros – estaduais	9,1	9,3	8,1	9,4	8,5	10,0	11,0	9,3	7,8	8,0
Outros – municipais	7,2	6,7	3,6	8,9	7,8	9,1	5,8	4,6	5,9	5,1
Serviço social	19,0	14,9	17,8	19,9	18,7	20,9	22,4	18,5	14,9	20,8
Correios	6,2	7,2	6,1	7,7	5,3	5,2	5,6	5,0	8,1	4,3
Outros serviços	14,3	9,6	10,9	9,9	11,6	10,4	11,8	9,7	9,5	10,4

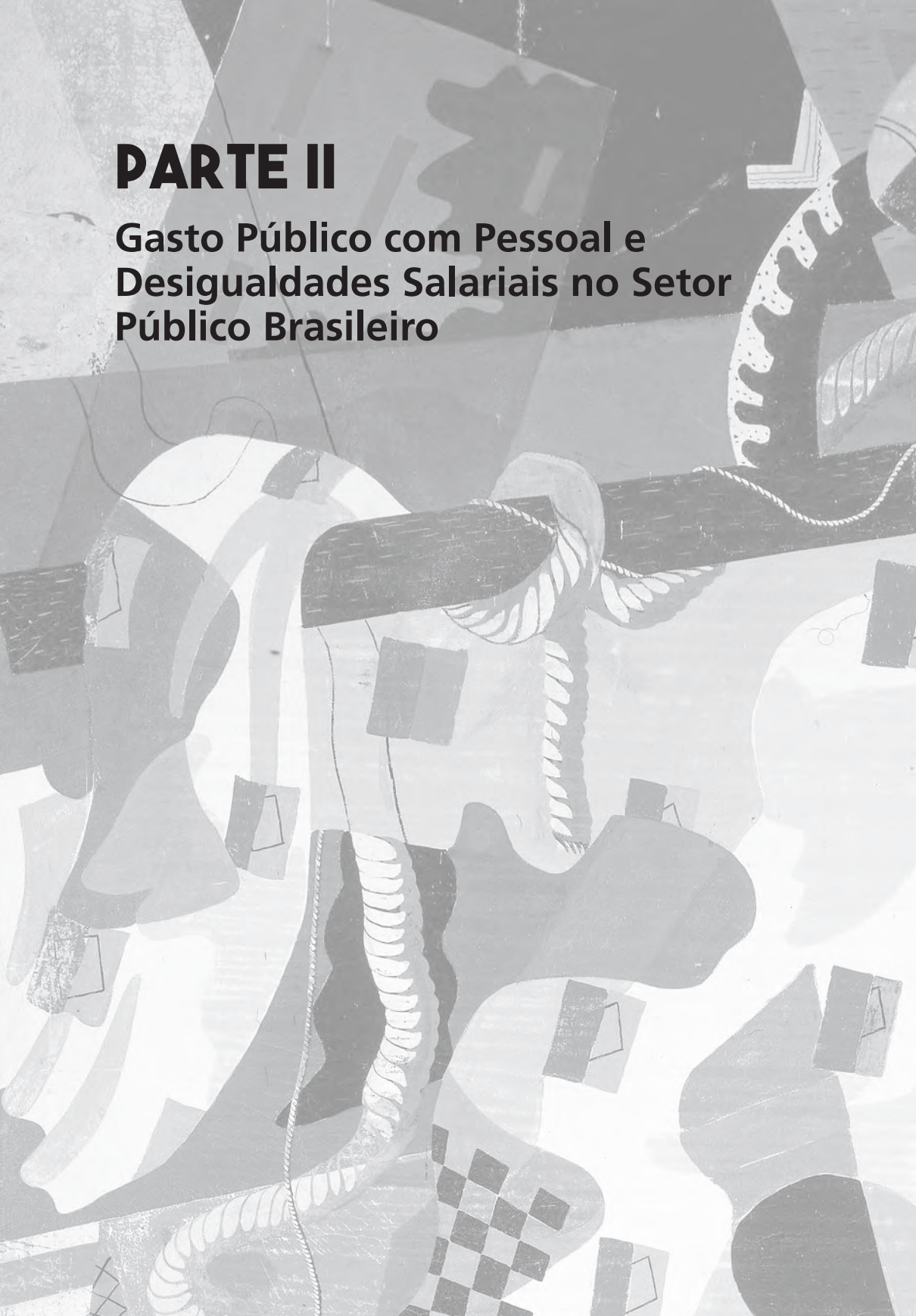
Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2wDW2nG>>.

Elaboração do autor.



# **PARTE II**

## **Gasto Público com Pessoal e Desigualdades Salariais no Setor Público Brasileiro**





## DESPESAS COM PESSOAL ATIVO NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA ENTRE 2002 E 2020

Gabriel Junqueira<sup>1</sup>  
Rodrigo Orair<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

As despesas com funcionalismo público são objeto de grande atenção em finanças públicas e despertam fortes controvérsias. Visões muito distintas a respeito da importância desses gastos para a sociedade e seus impactos sobre os resultados fiscais se somam a diferenças nas metodologias e nos indicadores, gerando confusão a respeito da realidade. Mesmo o debate acerca do nível e da trajetória dos gastos com servidores ativos, relativamente simples e objetivo, se torna de difícil compreensão diante da existência de interpretações tão díspares no debate público. De um lado, argumentos de que supostamente os gastos são altos e crescentes e, portanto, colocam em risco as finanças e a prestação de serviços públicos. De outro, diagnósticos de estabilidade desses dispêndios e sua relevância para a provisão de políticas públicas. O objetivo deste trabalho é contribuir com este debate, ao explicitar a real situação das despesas com pessoal ativo, e avaliar se os dados trazem evidências de que representam risco para as finanças públicas.

Para tanto, o capítulo está organizado da seguinte forma: em primeiro lugar, serão expostos os principais argumentos utilizados para sustentar a suposta evidência de que tais gastos ameaçam a capacidade financeira do Estado, bem como as fontes de dados e os indicadores utilizados para embasar tais conclusões. Segundo, dada a existência de diferentes metodologias e conceitos de despesas com funcionalismo, propõe-se uma apresentação das bases disponíveis para o governo geral, assim como uma breve reflexão sobre alguns dos principais aspectos metodológicos que fundamentam essas estatísticas. A partir deste detalhamento, serão apontados a série e o indicador mais adequados para a análise do nível e da evolução dos gastos com pessoal ativo. Em seguida, realiza-se uma descrição desses dados por esfera da Federação, buscando, com estatísticas adequadas, demonstrar a real evolução das despesas e avaliar se há evidências de que representa risco às finanças públicas e à

---

1. Auditor federal de finanças e controle da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). *E-mail*: <gabrielgj@gmail.com>.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail*: <rodrigo.orair@ipea.gov.br>.

prestação de serviços públicos. O foco deste trabalho será o período 2002-2020, para o qual é possível construir série consistente de gastos com o funcionalismo das três esferas da administração pública brasileira.

## 2 O DIAGNÓSTICO DO “RISCO DE COLAPSO”: ARGUMENTOS, FONTES E INDICADORES

O debate sobre as despesas com o funcionalismo é extenso, e não é o objetivo deste trabalho recuperar toda a literatura sobre o tema. Nesta seção, busca-se somente focar as seguintes questões: qual o nível do gasto com pessoal? Qual foi sua trajetória no passado recente? São questões que, apesar de simples, estão sujeitas a distintas interpretações, muitas vezes por estarem fundamentadas em diversas metodologias e conceitos de despesa. Nesse sentido, busca-se aqui resumir e destacar os principais argumentos e dados utilizados nos trabalhos que identificam risco significativo no nível e na trajetória de gastos com servidores e, deste modo, defendem ampla redução de salários reais e empregos públicos.

Exemplo ilustrativo desse diagnóstico pode ser encontrado na mensagem de apresentação ao Congresso da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2020,<sup>3</sup> que apresenta a afirmação alarmista de que o país enfrenta “o desafio de evitar um duplo colapso: na prestação de serviços para a população e no orçamento público” (Brasil, 2020, p. 12), por ser o Estado excessivamente custoso:

em relação ao terceiro eixo utilizado para a construção da proposta de Emenda à Constituição, relativo à necessidade de garantir condições orçamentárias e financeiras para a existência do Estado e para a prestação de serviços públicos de qualidade, busca-se, inicialmente, que o país possa contar com mecanismos de melhor gestão do gasto público com pessoal, considerando que esse gasto representa a segunda maior despesa da União, atrás apenas da Previdência (Brasil, 2020, p. 19).

Estudos do Banco Mundial são mencionados na Exposição de Motivos da PEC nº 32/2020, e apresentam o diagnóstico de que a folha de pagamento e a Previdência Social são responsáveis por aumentar a rigidez do orçamento e reduzir o espaço para outras despesas (Banco Mundial, 2017). No trabalho *Gestão de pessoas e folha de pagamentos no setor público brasileiro: o que os dados dizem?* (Banco Mundial, 2019), o argumento central é o de que a EC nº 95/2016 (Brasil, 2016), do teto de gastos, impõe limites ao crescimento real das despesas primárias, e que, como a despesa com pessoal federal apresentou aumento real entre 2008 e 2018 e se consolidou como o segundo maior grupo do gasto primário, precisa ser reduzida para evitar a compressão de outros componentes da despesa.

3. Vale lembrar que as mesmas justificativas foram utilizadas antes para sustentar a Reforma da Previdência de 2019 (Emenda Constitucional – EC nº 9/2019), bem como tentar sustentar as PECs nºs 186, 187 e 188 de 2019.

Quanto aos governos estaduais, destacam-se as dificuldades financeiras enfrentadas por diversos entes da Federação até 2019, especialmente o caso de sete deles que decretaram calamidade financeira, como evidência de que as “contas públicas chegaram a um limite e que é necessário (...) voltar a uma situação de equilíbrio fiscal” (Banco Mundial, 2019, p. 50). Além disso, ressalta-se que diversos estados atrasaram o pagamento de servidores efetivos ou terceirizados, e isto se dá pelo alto comprometimento da receita corrente líquida (RCL) com as despesas com pessoal. Também, no caso dos estados, defende-se que esses gastos reduzem a capacidade de realização de outras despesas, como investimentos e outras despesas correntes. Vale ressaltar que o escopo de análise do estudo citado está restrito ao governo federal e a sete estados, não se propondo a compreender a situação do conjunto das esferas estadual e municipal.

Para sustentar os argumentos, o Banco Mundial (2019) utiliza-se de diferentes fontes de dados e conceitos de despesa com servidores. Em um primeiro momento, ele apresenta dados do *Atlas do Estado brasileiro* (Lopez e Guedes, 2018), que estima o gasto com pessoal ativo em 10% do produto interno bruto (PIB) para o ano de 2017. Posteriormente, se vale das Estatísticas Fiscais do Governo Geral (EFGGs), da STN, e destaca o indicador de despesas com salários e vencimentos, também relativo aos servidores ativos e calculado em 10% do PIB para o exercício de 2018. No entanto, o Banco Mundial, quando realiza o estudo detalhado do governo federal, apresenta dados do Resultado do Tesouro Nacional (RTN) para o conceito de despesas com pessoal e encargos, que engloba ativos e inativos, estimado em 4,3% do PIB, em 2018, com crescimento real médio de 2,9% ao ano (a.a.) entre 2008 e 2018. Em seguida, torna a se valer das EFGGs e apresenta despesa com ativos do governo central de 2,38% do PIB, em 2018. No caso dos estados, o banco, porém, não apresenta série de dados agregados dos 26 estados e Distrito Federal que permita fundamentar um diagnóstico acerca da evolução e do volume atual de despesas com servidores ativos nessa esfera de governo.

Outro estudo representativo dessa visão que fundamenta os diagnósticos e as propostas da PEC nº 32/2020 é o de Karpowicz e Soto (2018), que, em publicação do Fundo Monetário Internacional (FMI), afirmam que a folha de salários do setor público brasileiro apresenta crescimento inercial e compete com outros itens de despesa. Para as autoras, readequar o tamanho dessa folha seria importante, principalmente para o governo federal cumprir o teto de gastos, além de contribuir para a melhoria da gestão pública e maior equidade. Ademais, argumentam que uma reforma deveria contemplar as três esferas de governo, reduzindo salários reais e nível de emprego público. Essencialmente, os argumentos apresentados são de que o cumprimento do teto de gastos exige revisão da tendência histórica de crescimento real e de que, nos governos subnacionais, a contenção dessas despesas é necessária para o cumprimento do limite de 60% da RCL contido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Neste trabalho, o dado de crescimento anual médio de 4%, em termos reais, na folha de pagamentos do governo federal entre 2000 e 2016 é obtido na base do RTN, a partir do indicador de pessoal e encargos sociais. Como alertado anteriormente, esse conceito se refere ao conjunto dos gastos com servidores ativos e inativos. Porém, ao se valer de dados da base Government Finance Statistics (GFS/FMI) – oriundos das EFGGs –, Karpowicz e Soto (2018) reconhecem que o alegado crescimento real das despesas do governo federal não resultou em aumento do gasto como proporção do PIB, e que o crescimento de 1% do PIB registrado no governo geral no período de 2010 a 2016 é explicado pelos gastos de estados e municípios (agregados na apresentação dos autores).

Pelo exposto, fica claro que os principais argumentos que fundamentam as propostas as quais defendem a necessidade de redução das despesas com funcionalismo público são: que constituem o segundo maior grupo de gastos do Estado brasileiro e, portanto, dificultam o cumprimento das regras fiscais (teto de gastos e limites de pessoal da LRF) e reduzem o espaço para as outras despesas, inclusive precarizando serviços públicos e colocando em risco o controle das finanças públicas.

As bases e os conceitos de gastos com pessoal utilizados para sustentar esses argumentos, porém, são variados e, por vezes, confundem e, nem sempre, corroboram as ideias defendidas. Os dados utilizados para apontar o suposto crescimento inercial e perigoso dos gastos incluem ativos e inativos, e não contemplam as três esferas de governo em metodologia consistente. Além disso, as estatísticas apresentadas que seguem o padrão metodológico internacional, harmonizado com o Sistema de Contas Nacionais (SCN), evidenciam não só estabilidade das despesas como proporção do PIB nos governos central e estadual, mas também crescimento modesto no caso dos municípios.

Neste contexto, um primeiro passo para esclarecer o debate, acerca do nível e da trajetória das despesas, é entender qual série é a mais adequada e consistente para a análise do gasto com pessoal ativo na Federação brasileira. Para tanto, é fundamental compreender melhor as fontes de dados que disponibilizam estatísticas para o governo geral e suas principais características. É exatamente este o propósito da próxima seção.

### **3 FONTES DE DADOS DAS DESPESAS COM PESSOAL NO GOVERNO GERAL**

A apuração das despesas públicas passa, primeiramente, pelo estabelecimento de critérios contábeis e econômicos que guiam a definição dos itens a serem incluídos no cômputo dos agregados de interesse, e como estes devem ser mensurados. A definição destes arcabouços metodológicos, por sua vez, está diretamente relacionada aos objetivos desejados com a utilização dos dados, tendo em vista que diferentes propósitos devem estar acompanhados de conceitos e mensurações que apresentem relação estreita com os fenômenos sociais e econômicos que desejam analisar. Assim,



dada a existência de variedade de bases e indicadores relativos a despesas com pessoal, é importante explicitar as diferentes metodologias e conceitos a que se referem.

O impacto dessa falta de uniformidade nas nomenclaturas e nos dados sobre a transparência é explorado por Gonçalves (2019), que destaca como a profusão de números e informações que não convergem causa ruídos. O autor explora, sob o ponto de vista da teoria da comunicação, publicações da STN com distintas abrangências: o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais (BFES), que contempla estados e municípios – e não conta com dados para a totalidade dos governos locais; as EFGGs, com informações das três esferas; e o RTN, para o governo central.

Esta seção amplia essa exposição comparativa dos dados, ao investigar, sob a ótica econômica, as fontes que disponibilizam estatísticas fiscais acima da linha do governo geral, isto é, do conjunto das três esferas da administração pública brasileira: i) o Balanço do Setor Público Nacional (BSPN); ii) as EFGGs; e iii) Gobetti e Orair (2017). A seguir será realizada uma breve apresentação de cada uma dessas fontes, destacando seus principais objetivos, características metodológicas e pertinência para o propósito deste trabalho.

### 3.1 O BSPN

Essa publicação é uma determinação da Lei Complementar nº 101/2000 (Brasil, 2000), a LRF, em seu art. 51, que estabelece que a União é responsável por promover e divulgar “até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior”. Para compilar essa consolidação, a STN utiliza as declarações de contas anuais (DCAs), elaboradas em conformidade com a Lei nº 4.320/1964 (Brasil, 1964), a LRF e o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP). Assim, esses dados são formatados com o objetivo de monitorar a execução do orçamento público brasileiro, e sua metodologia, ou seja, a definição dos conceitos e das técnicas de mensuração está definida no arcabouço das instituições fiscais e contábeis brasileiras.

No que se refere à apuração dos gastos com funcionalismo, o conceito utilizado é o de *pessoal e encargos sociais*, que corresponde aos fluxos de execução orçamentária registrados no Grupo de Natureza de Despesa (GND) 1, que agrega despesas com servidores ativos, inativos e contribuições sociais patronais. Por seu turno, dado que está fundamentado em classificação de base institucional, que visa verificar o cumprimento dos limites legais da LRF, este conceito deixa de considerar outros gastos de caráter remuneratório sob uma ótica econômica, mas que na contabilidade pública brasileira são classificados no GND 3 (outras despesas correntes), como auxílios alimentação e transporte, despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização, auxílios financeiros a estudantes e pesquisadores, entre outros.

Além disso, alguns desafios se colocam para o uso dessa base na análise do nível e da trajetória das despesas com pessoal. Em primeiro lugar, dado o prazo legal para a publicação dos dados, e o fato de que nem todos os entes entregam suas declarações em tempo hábil, a proporção do universo de estados, o Distrito Federal e os municípios que compõem esta publicação varia ao longo do tempo. Como ilustração, a STN (2021a) mostra que, desde 2015, a quantidade de estados e o Distrito Federal que compõem a publicação variou entre 27 (a totalidade) e 24 (89% dos entes da esfera da intermediária de governo), enquanto a cobertura de municípios oscilou entre um mínimo de 77% (4.307 municípios), em 2016, e máximo de 93% (5.174 municípios), em 2017. É certo, por sua vez, que geralmente os entes que não entregam suas declarações no prazo legal são os estados e municípios de menor porte, e que, portanto, a representatividade dos dados em termos de proporção do total da receita e despesa públicas é maior que os valores citados anteriormente. De qualquer modo, o que fica claro é que a variação na amostra de entes contemplados constitui um desafio adicional para a obtenção de uma série histórica consistente para a análise das despesas com funcionalismo no Brasil. Ademais, vale mencionar que, uma vez sendo construída a partir da declaração dos entes subnacionais, esses dados estão sujeitos a diferentes registros em desacordo com os princípios metodológicos da contabilidade pública brasileira, por vezes associados a estratégias para o cumprimento dos limites legais da LRF. Assim, mesmo os dados registrados pelos entes subnacionais no GND 1 podem estar subestimados, em alguns casos.

### 3.2 As EFGGs

Os dados das EFGGs (STN, 2021c) se baseiam na metodologia do *Manual de estatísticas de finanças públicas de 2014* (IMF, 2014), padrão internacional harmonizado com o SCN de 2008 (UN, 2009). Essas informações são estruturadas a partir de cooperação técnica com instituições de excelência na produção de estatísticas econômicas, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Ipea, seu objetivo central é compilar agregados sob a ótica econômica, que permitam a comparação entre países, e uma análise mais precisa das relações entre as variáveis fiscais e macroeconômicas. Além disso, são construídas de forma a integrar fluxos e estoques, e, portanto, possibilitarem avaliações mais adequadas a respeito do patrimônio do Estado e a sustentabilidade das finanças públicas.

Esse esforço, realizado como parte de um conjunto mais amplo de iniciativas de melhoria nas estatísticas econômicas, no âmbito do G-20 (*Data Gaps Initiative*), colocou o Brasil no grupo dos países mais avançados na publicação de estatísticas de finanças públicas, como reconhecido por Clements *et al.* (2017) em relatório de transparência fiscal do FMI. As principais fontes primárias utilizadas para a compilação das estatísticas do governo geral são o Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), para o governo central; as DCAs para os



entes subnacionais; e, mais recentemente, a Matriz de Saldos Contábeis (MSC), no caso dos governos estaduais.

Apesar de, no caso dos estados e municípios, grande parte das fontes primárias serem similares às que fundamentam o BSPN, nas EFGGs, a classificação dos itens da despesa segue uma ótica econômica e, portanto, não é guiada unicamente pelo GND, mas também pelos registros mais detalhados da despesa, como elemento e subelemento. Neste sentido, apresenta série com dados desagregados para as despesas com pessoal ativo (remuneração de empregados, que inclui os salários e vencimentos e as contribuições patronais para a Previdência dos servidores) e inativos (benefícios sociais do empregador), e ainda inclui itens de caráter remuneratório classificados como GND 3 de acordo com a contabilidade pública brasileira.

Além disso, como mencionado anteriormente, parte relevante dos dados de estados e municípios é de caráter declaratório e nem sempre apresenta metodologia de registros padronizada em todos os entes. Para superar este problema e obter série mais consistente, são realizadas reclassificações de itens da despesa a partir da pesquisa a portais de transparência dos entes subnacionais, nos quais, em alguns casos, é possível obter dados ainda mais detalhados. Ademais, nas EFGGs, são utilizadas técnicas de imputação de dados faltantes dos municípios, seguindo metodologia de Orair *et al.* (2011), que permite superar o problema da variação da amostra de municípios contemplados na base, e, assim, construir série histórica mais consistente, pois comparável ao longo do tempo.

Assim, um desafio para o estudo da evolução das despesas com funcionalismo a partir das EFGGs é o de que a série está disponível para o período 2010-2020, o que restringe a possibilidade de entendimento da trajetória desses gastos a um horizonte relativamente curto.

### 3.3 Gobetti e Orair (2017)

Nesse contexto, as estimativas de Gobetti e Orair (2017) para o período 2002-2015 contribuem decisivamente com o debate da política de pessoal das administrações públicas, pois realizam esforço intenso para superar os principais desafios nas fontes primárias e adequar sua série de dados ao arcabouço metodológico do IMF (2014). Portanto, constituem fonte consistente para o debate em questão, iniciando em 2002, e podem ser encadeadas às EFGGs para a construção de uma série adequada para a análise das despesas com pessoal ativo. Por seu turno, apresentam algumas diferenças nas estimações das remunerações que merecem ser exploradas, principalmente nas contribuições sociais.

Segundo o *Manual de estatísticas de finanças públicas de 2014*, as remunerações de empregados são compostas por dois itens: salários e vencimentos; e contribuições

sociais. O primeiro se refere ao pagamento efetuado pelos governos a seus empregados em troca do trabalho realizado, e deve incluir bônus por resultados, adicionais especiais (por trabalho noturno ou perigoso, por exemplo) e pagamentos suplementares regulares (como auxílios moradia, transporte etc.). As contribuições sociais, diferentemente, são dispêndios públicos a sistemas de seguridades social, fundos previdenciários relacionados ao emprego público e outros sistemas de seguro social pertinentes ao emprego, que garantem aos seus empregados direitos de receber pagamentos futuros na forma de aposentadorias, pensões e/ou outros benefícios sociais.

No caso das contribuições sociais de empregadores, pagas pelos governos a seus funcionários, a metodologia estabelece que os fluxos devem ser registrados e não consolidados, mesmo que destinados a fundos de previdência públicos já contidos na abrangência dos governos, como os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS).<sup>4</sup> Assim, as EFGGs brasileiras incluem fluxos intraorçamentários (identificados pela modalidade de aplicação 91 na contabilidade pública brasileira) no item relativo às contribuições sociais de empregadores. Além disso, o *Manual de estatísticas de finanças públicas* (IMF, 2014) orienta a inclusão, pelo regime de competência, de contribuições de empregadores imputadas. No Brasil, as EFGGs incluem *proxy* que estima essa imputação para o governo central.<sup>5</sup>

Apesar disso, os dados de Gobetti e Orair (2017) não incluem nas estatísticas de despesa com pessoal ativo as contribuições intraorçamentárias e as imputadas. Isto é justificado pelos autores, pois, como exposto em Pires, Gobetti e Orair (2021), tanto as contribuições imputadas quanto as intraorçamentárias podem trazer mais dificuldades do que benefícios para a análise das despesas com o funcionalismo no Brasil. No primeiro caso, destacam as dificuldades operacionais no cálculo atuarial relacionado a este agregado, e apontam que a *proxy* utilizada nas EFGGs é imperfeita, pois está fundamentada no déficit corrente do RPPS, isto é, no regime de caixa. No segundo caso, alertam para o caráter meramente contábil dos fluxos intraorçamentários, assim como para as descontinuidades e a falta de padronização neste tipo de registro, especialmente no caso dos governos subnacionais. Além disso, questionam a inclusão dessas despesas enquanto indicador adequado de análise da política fiscal, tendo em vista que podem levar a conclusões equivocadas na comparação de entes que, de um lado, promovem reformas previdenciárias e, portanto, aumentam seus repasses contábeis para fundos previdenciários, com

---

4. Dado que o principal objetivo deste capítulo é a discussão da política administrativa, não será apresentada aqui uma discussão aprofundada acerca das razões conceituais que fundamentam a metodologia de registro dos sistemas de previdência dos governos. Para mais detalhes, ver IMF (2014), capítulos 3, 6 e apêndice 2.

5. Estimada pelo IBGE, “corresponde à diferença entre os benefícios sociais pagos pela administração pública diretamente aos seus servidores (RPPS) e as contribuições recebidas”, conforme apresentado em nota de rodapé das tabelas dos demonstrativos de receitas das EFGGs (STN, 2021c).

outros que não adotam medidas para reduzir o déficit atuarial do RPPS, e, por isso, aprecem com despesas inferiores.

Nesse contexto, mesmo destacando os avanços que as EFGGs promovem no sentido de aproximar o país das melhores práticas internacionais, fundamentadas na harmonização com o SCN 2008 e na mensuração dos fluxos pelo regime de competência, ressalta-se que a série mais adequada para a análise das despesas com pessoal ativo deve desconsiderar as contribuições de empregadores, especialmente as intraorçamentárias e as imputadas, pois: i) estão intrinsicamente relacionadas ao debate previdenciário; ii) são fluxos de caráter contábil ou imputado, que não afetam o resultado fiscal corrente de caixa; iii) estão sujeitas a desafios significativos de mensuração e fontes primárias com séries consistentes; e iv) ao se fundamentar no regime de caixa e refletir arranjos institucionais variados, podem não refletir de maneira adequada e precisa os conceitos econômicos que buscam captar.

Este trabalho se concentrará sobre os gastos efetivamente realizados com pessoal ativo, e, para tanto, o indicador salários e vencimentos constitui a variável de maior interesse, uma vez que se refere à compensação pelo trabalho prestado, e, portanto, aos gastos diretamente relacionados à provisão de serviços públicos e à manutenção da administração. Mesmo as contribuições sociais efetivas, destinadas a entidades fechadas de previdência, por exemplo, são desconsideradas, por estarem relacionadas mais diretamente à política previdenciária dos servidores. Não se pretende argumentar com isso que as contribuições sociais do empregador sejam irrelevantes do ponto de vista fiscal, ou no que se refere ao custo do trabalho no serviço público, ou ainda que estejam erradas do ponto de vista conceitual e metodológico. Busca-se somente destacar que devem ser tratadas de forma separada e com cautela, considerando as dificuldades técnicas e as especificidades e complexidade do tema.<sup>6</sup>

Ademais, é importante destacar que as EFGGs possibilitam a obtenção desses indicadores com facilidade, tendo em vista que apresentam, de forma amigável aos usuários, tabelas com os detalhamentos necessários para que cada analista utilize o conceito que considera mais apropriado a seu escopo de estudo.

Nesse contexto, a seção seguinte se fundamenta, dedicando atenção específica à evolução dos salários e vencimentos entre 2002 e 2020, a partir do encadeamento das séries de Gobetti e Orair (2017), para os anos de 2002 a 2009, e da EFGG (STN, 2021c), para o período de 2010 a 2020.

---

6. Nesse sentido, vale ressaltar que, mesmo na exposição de motivos da PEC nº 32/2020, o Regime de Previdência dos servidores públicos é tratado como uma discussão à parte das medidas relacionadas aos gastos com servidores ativos, ao afirmar que, “[c]om a aprovação da Emenda à Constituição nº 103, de 12 de novembro de 2019, que ‘altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias’, os regimes de previdência social dos servidores públicos vão ser equacionados”.

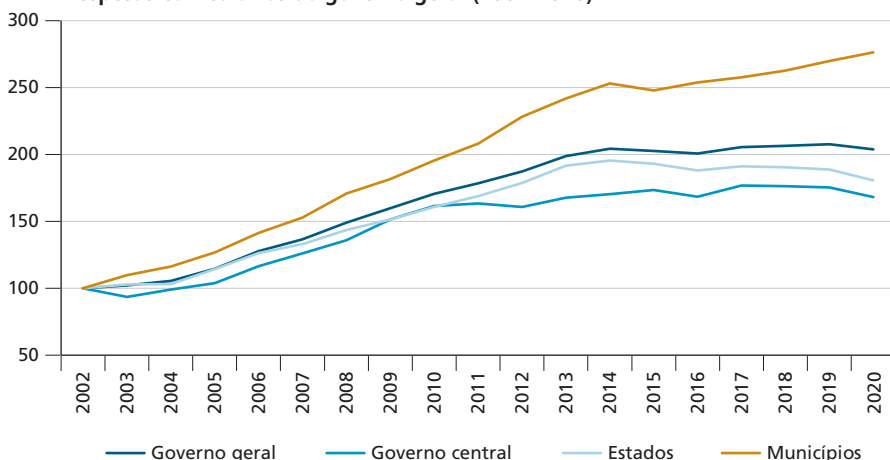
#### 4 DESPESAS COM PESSOAL ATIVO NAS TRÊS ESFERAS DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

A seguir, apresenta-se a trajetória das despesas com salários e vencimentos nas três esferas da Federação, e no conjunto do governo geral, no período de 2002 a 2020. Para tanto, serão utilizados três indicadores: i) crescimento real dos gastos; ii) despesas em relação ao PIB; e iii) gastos como proporção da receita primária disponível (líquida de transferências).<sup>7</sup>

##### 4.1 Crescimento real dos gastos com pessoal

Quando observamos, no gráfico 1, a série do índice das despesas com salários, a preços de 2020 e atualizadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), é possível constatar crescimento real dos gastos nas três esferas, muito embora esse comportamento tenha sido significativamente distinto entre elas. Para o conjunto do governo geral, nos dezanove anos da série, o aumento foi de 4% anual (104% no total), enquanto no governo central o acréscimo foi de 2,9% a.a. (68% ao longo de todo o período). Nos governos subnacionais, o crescimento foi de 3,3% anuais nos estados (81% de 2002 a 2020) e 5,8% nos municípios (aumento de 176% no acumulado). É interessante notar também que, em 2020, a despesa do governo central em termos reais voltou ao patamar de 2013. No mesmo período, os estados reduziram esse montante em 5,8%, e somente os municípios retomaram trajetória ascendente de despesas com salários após uma breve interrupção em 2014.

GRÁFICO 1  
Despesas com salários do governo geral (2002-2020)<sup>1</sup>



Fontes: Gobetti e Orair (2017), STN (2021c) e IBGE (2020).

Nota: <sup>1</sup> IPCA/IBGE – índice base 100 = 2002.

Obs.: A preços de 2020.

7. As tabelas completas com os valores apresentados nesta seção estão detalhadas nos apêndices A, B e C, respectivamente.

Com o auxílio da tabela 1, fica claro que tais comportamentos são distintos de acordo com a esfera da Federação e o período considerado. Somente nos governos locais houve aumento desses gastos em todos os recortes temporais. Em termos gerais, vale destacar ainda que, no conjunto das administrações públicas, de 2002 a 2014, houve crescimento real anual, e desde 2015 são registradas taxas anuais médias negativas ou baixas.

**TABELA 1**  
**Crescimento real anual médio das despesas com salários e vencimentos, por esfera de governo**  
(Em %)

	2002-2006	2006-2010	2010-2014	2014-2016	2016-2018	2018-2020
Governo geral	6,3	7,5	4,6	-0,9	1,4	-0,7
Governo central	3,9	8,5	1,4	-0,6	2,3	-2,3
Estados	6,0	6,2	5,0	-1,9	0,6	-2,6
Municípios	9,0	8,4	6,7	0,1	1,7	2,6

Fontes: Gobetti e Orair (2017), STN (2021c) e IBGE (2020).

Obs.: Valores atualizados pelo IPCA/IBGE.

Dedicando mais atenção à evolução real dos gastos em cada nível de governo, é possível notar que o governo central apresentou crescimento real de 2002 a 2014, sendo que, desde 2010 tais aumentos se tornaram pouco significativos, com taxas ora positivas, ora negativas. Nos governos estaduais, ocorre ciclo de crescimento anual da ordem de 5% a 6% até 2014, seguido de um período de retração (em 2015 e 2016) e outro de relativa estabilidade (nos exercícios de 2017 e 2018). Nesse caso, entretanto, a redução das despesas com salários a partir de 2019 é mais intensa do que na União, e levou os gastos a patamar próximo ao observado em 2012, em termos reais. Os municípios se comportaram de maneira distinta das outras esferas de governo e mantiveram crescimento positivo em quase todos os períodos destacados, à exceção dos anos de 2015 e 2016, quando a taxa média de 0,1% indica estabilidade dos gastos com salários. Essa discrepância fica mais evidente nos últimos anos, tendo os governos locais apresentado aumento real das despesas.

Assim, os dados das despesas em termos reais não apresentam evidência de crescimento inercial ou descontrolado, que apresente risco às finanças públicas. Também é difícil argumentar que constituíram restrição à execução de serviços públicos, pois os dados deixam claro que o maior crescimento real das despesas ocorreu na esfera local, justamente a principal responsável pela execução de serviços diretos à população, como educação e saúde básicas. Nesses casos, parece difícil imaginar que tais serviços possam ser prestados sem pessoal na quantidade adequada e remuneração incompatível com as responsabilidades.<sup>8</sup>

8. Remete-se ao capítulo 1, de Lopez e Guedes; capítulo 8, de Silveira; e capítulo 9, de Lopez *et al.*, todos neste livro, para análise da trajetória de expansão quantitativa dos servidores municipais e aspectos da remuneração.

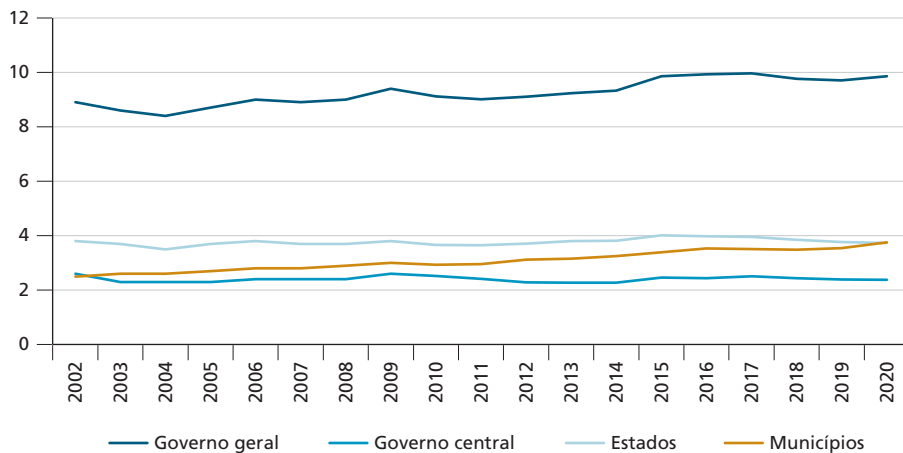
A evolução das despesas em termos reais é importante, pois nos permite ter clareza da evolução dos gastos em termos absolutos, descontados os efeitos da inflação. Por sua vez, para melhor compreender a evolução desses gastos como proporção da capacidade de geração de riquezas na sociedade, é ainda mais necessário confrontar esses dados com o PIB.

#### 4.2 Despesas de pessoal em relação ao PIB

Os dados, expostos no gráfico 2, apontam para um crescimento modesto nas despesas do governo geral (de 0,96% do PIB no período de dezenove anos coberto pela série), o que em hipótese alguma caracteriza trajetória descontrolada ou explosiva, que apresente risco de colapso aos orçamentos públicos, ou constitua forte constrangimento à realização de outros tipos de despesas.

GRÁFICO 2

**Despesas com salários do governo geral (2002-2020)**  
(Em % do PIB)



Fontes: Gobetti e Orair (2017), STN (2021c) e IBGE (2020).

É interessante notar que essa trajetória não se deu de forma linear, com aumentos contínuos dos gastos com funcionalismo ativo em relação ao PIB. Ao contrário, seu crescimento, mesmo que modesto, sempre foi sucedido de períodos de queda e/ou estabilidade da relação salários/PIB. Além disso, vale ressaltar a relativa estabilidade do gasto após 2014, mesmo diante da crise econômica. Isto é, apesar do efeito da queda do PIB sobre o denominador desta razão, o indicador não apresentou trajetória ascendente nos anos seguintes. Isto indica que os dados não trazem evidências de crescimento inercial ou descontrole nessas despesas, e que sua trajetória foi compatível com a evolução do crescimento da economia brasileira.

A trajetória dos gastos com salários do governo geral, entretanto, pode esconder diferenças relevantes entre as esferas da Federação. A série do governo central deixa claro que a União reduziu o gasto com funcionalismo ativo em 0,22% do PIB no período. De modo semelhante ao observado no conjunto das administrações públicas, a trajetória do gasto do governo central com salários é composta por alternâncias de movimentos de diminuição (2002-2004, 2010-2014 e 2018-2020) e aumentos (2005-2009, 2015-2017). Assim, também neste caso não há evidências de crescimento inercial ou explosivo, pelo contrário, a União foi capaz de controlar as despesas com salários e vencimentos por todo o período, sem a necessidade de medidas draconianas de redução nos salários do funcionalismo ativo. Além disso, a partir dos dados, não é possível sustentar que tal evolução representou constrangimento a outros tipos de gasto do governo central.

O caso dos governos estaduais apresenta evolução semelhante aos gastos do governo central no período, porém encerrando o período com relativa estabilidade nas despesas: redução de 0,07% do PIB entre 2002 e 2020. Por seu turno, dada a restrição ao endividamento a que estão sujeitos os entes subnacionais, o crescimento de gastos de 0,37% do PIB entre 2011 e 2015 em um contexto de significativos desafios na evolução das receitas<sup>9</sup> trouxe problemas de caixa para alguns estados, notadamente Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, que incorreram no atraso de pagamentos de servidores, fornecedores e credores, e pressionaram por acordos de renegociação das dívidas com a União.

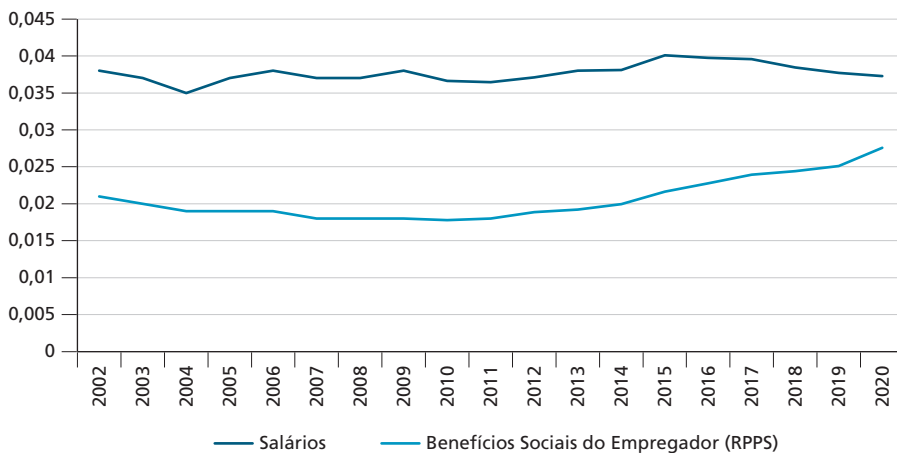
Mesmo nesses casos, parece razoável argumentar que os gastos com servidores ativos não foi o único ou o principal item explicativo do crescimento das despesas primárias (gráfico 3), tendo em vista o aumento significativo dos gastos com aposentadorias e pensões e o fato de que os estados que enfrentaram as maiores crises financeiras foram justamente os que apresentam maior proporção de gastos com inativos em relação às receitas.<sup>10</sup> Além disso, a evolução destes dois itens das despesas nos anos seguintes, de 2015 até 2020, deixa claro que as despesas com salários puderam ser controladas em prazo relativamente reduzido, enquanto os gastos com aposentadorias e pensões apresentaram crescimento contínuo e menos sujeitos ao controle das autoridades fiscais no curto prazo.

---

9. Como ilustração, entre 2010 e 2015, a principal receita dos estados e do Distrito Federal, o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), decresceu em 0,3% do PIB, de 6,9% para 6,6% do PIB, de acordo com dados das EFGGs (STN, 2021c).  
10. Com dados de Santos *et al.* (2017) e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) para o ano de 2016, estima-se que os quatro estados com maior relação de despesa com inativos/RCL são: Rio Grande do Sul (39%), Minas Gerais (34,8%), Rio de Janeiro (33,1%) e Rio Grande do Norte (31,4%).

GRÁFICO 3

**Despesas com salários e benefícios sociais do empregador dos governos estaduais (2002-2020)**  
(Em % do PIB)



Fontes: Gobetti e Orair (2017), STN (2021c) e IBGE (2020).

Por sua vez, as despesas com salários nos governos municipais explicam o crescimento desse componente do gasto do governo geral entre 2002 e 2020. O crescimento de 1,25% do PIB, neste caso, é resultado de trajetória ascendente durante quase todo o período; e seu crescimento em 2020, após quatro anos de estabilidade, indica o efeito combinado da emergência sanitária da pandemia da covid-19 sobre a demanda por profissionais de saúde e da queda do PIB.

Nesse sentido, destaca-se que os governos locais são prestadores de serviços básicos à população, e assumiram atribuições crescentes com o processo de descentralização da execução dos gastos e serviços em áreas fundamentais do Estado brasileiro (tanto na Constituição de 1988 – CF/1988 – quanto na reestruturação das políticas de saúde e educação da segunda metade da década de 1990). Além disso, é fundamental ressaltar que a esfera municipal, responsável pela totalidade do crescimento do gasto com pessoal ativo como proporção do PIB, é a que apresenta médias salariais abaixo do setor privado nas diversas metodologias de comparação disponíveis na literatura (conferir, neste livro, o capítulo 8, de Leonardo Silveira). Assim, mesmo com a trajetória ascendente e o crescimento observado no período, a evolução dos gastos não foi explosiva ou fora de controle, está diretamente relacionada às opções políticas em contexto democrático (e, portanto, legítimas) a respeito da construção do Estado social brasileiro, e não há evidência de que traga riscos de colapso às finanças públicas municipais.



### 4.3 Gastos de pessoal como proporção da receita primária disponível

Por fim, é importante ainda confrontar as despesas com salários com as receitas primárias disponíveis<sup>11</sup> (líquidas de transferências realizadas para outras esferas de governo), pois este indicador é capaz de captar com mais precisão se essas despesas são compatíveis com a capacidade de geração de receitas do Estado, e, conseqüentemente, se de fato pressionam o endividamento público de forma significativa.

TABELA 2

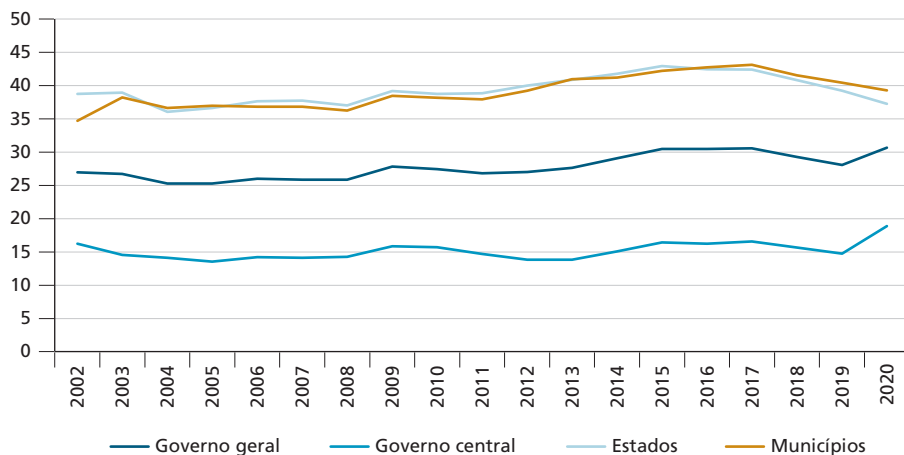
**Despesas com salários como proporção da receita primária disponível, por esfera de governo**  
(Em %)

	2002	2006	2010	2014	2018	2020
Governo geral	27,0	26,0	27,5	29,1	29,3	30,7
Governo central	16,3	14,2	15,7	15,1	15,6	18,9
Estados	38,8	37,6	38,7	41,8	40,8	37,3
Municípios	34,7	36,8	38,2	41,2	41,5	39,3

Fontes: Gobetti e Orair (2017) e STN (2021c).

GRÁFICO 4

**Despesas com salários como proporção das receitas primárias disponíveis, por esfera de governo (2002-2020)**  
(Em %)



Fontes: Gobetti e Orair (2017) e STN (2021c).

11. Receita primária disponível = receita total - receita de juros - despesas de transferências intergovernamentais - contribuições sociais intraorçamentárias - contribuições sociais imputadas. A opção por excluir também as contribuições sociais intraorçamentárias e imputadas se deu pelo fato de serem consideradas inadequadas para a análise da despesa com pessoal ativo. Neste sentido, buscou-se coerência com este pressuposto ao retirar tais fluxos tanto das despesas quanto das receitas que compõem o indicador.

Os dados apresentados apontam para uma relativa estabilidade da relação despesa com salários e receita primária líquida de transferências no período, no governo geral e nas três esferas de governo. No caso do governo central, fica claro como os períodos de aumento do gasto em termos reais ocorreram simultaneamente ao crescimento do PIB e da receita, e, portanto, sem trazer qualquer tipo de risco de colapso ao orçamento da União. Já a elevação do indicador, em 2020, reflete a redução da receita disponível no primeiro ano da pandemia, resultado da combinação do decréscimo da receita primária e aumento das transferências para estados e municípios.

Nos estados, é evidente que, mesmo o aumento registrado até 2014 não significou um comprometimento significativamente maior, apenas 3% da receita primária disponível acima do registrado em 2002. Além disso, o recente aumento da arrecadação nessa esfera da Federação, combinado à contenção dos gastos, gerou uma queda abrupta na relação salários/receita disponível, resultando no nível mais baixo da série.

Os municípios, novamente, foram os únicos que apresentaram crescimento significativo neste indicador, com aumento de 6,8% até 2018, e 4,6% até 2020. Este aumento, entretanto, não evidencia descontrole e está diretamente relacionado aos processos de construção do Estado de bem-estar social brasileiro, estabelecido na CF/1988, e de descentralização na execução das políticas sociais, ocorridos a partir da década de 1990. Ademais, como destacado, mesmo este crescimento não resultou em salários médios do funcionalismo ativo acima da média do setor privado.

## 5 CONCLUSÕES

Apesar de muito recorrentes no debate público, argumentos alarmistas de que os gastos com servidores ativos são muito altos, e que sua trajetória coloca sob risco de colapso as finanças públicas e compete com outras despesas relevantes para a prestação de serviços, carecem de estatísticas consistentes que corroborem tais afirmações. Estas interpretações estão geralmente fundamentadas em dados que incluem as despesas com funcionalismo ativo e inativo conjuntamente, e não dedicam atenção suficiente às especificidades da evolução desses dispêndios nas três esferas da Federação brasileira. Ademais, colocam as regras que restringem o gasto público (teto de gastos e limites de despesa com pessoal da LRF) como os principais objetivos a serem cumpridos na gestão das finanças públicas, deixando em segundo plano que a prestação dos serviços públicos essenciais à população brasileira, intensivos em trabalho, passam necessariamente pela realização de despesas – de quantidade e qualidade – com o funcionalismo.

Ao utilizar série histórica consistente, com metodologia alinhada às melhores práticas internacionais e indicador adequado à análise da evolução das despesas com pessoal ativo no governo geral, é possível constatar que os números não evidenciam o cenário alarmista. Quando observada a trajetória dos salários e vencimentos do governo geral entre 2002 e 2020, os dados revelam crescimento real, mas tal elevação não foi inercial nem apresentou sinais de descontrole que demonstre risco às finanças públicas. Este aumento absoluto representou acréscimo de menos de 1% em relação ao PIB, e de 3,7% da receita primária disponível, modesto para um país com a carência de serviços públicos como o Brasil. Ainda vale ressaltar que a crise econômica afetou os denominadores desta razão, o PIB e a arrecadação, e mesmo assim não causaram ascensão explosiva dos indicadores.

Ademais, os dados evidenciam que o crescimento observado é explicado integralmente pelo aumento nos municípios, entes da Federação responsáveis pela prestação direta de serviços, como educação e saúde básicas, intensivos em trabalho. Ainda é fundamental destacar que, nas comparações entre os setores público e privado, os servidores dos governos locais apresentam salários inferiores à média do setor privado, evidenciando que, mesmo com o crescimento observado no agregado dos gastos, o nível remuneratório do funcionalismo dos entes que responderam pelo aumento das despesas está longe de representar algo destoante da realidade brasileira.

Por fim, mas não menos importante, é preciso destacar que a evolução dos gastos com pessoal ativo no período refletiu escolhas políticas em contexto democrático e, portanto, legítimas, relativas às preferências da sociedade a respeito do papel do Estado na economia e na sociedade. Estas escolhas foram explicitadas na CF/1988 e reforçadas em momentos posteriores, especialmente na primeira década deste século, com a relevância atribuída pela população às políticas de educação e saúde, entre outras.

Qualquer proposta de redução desses gastos, portanto, deve estar pautada por discussões detalhadas acerca de quais funções do Estado e quais esferas de governo serão afetadas, e realizada com base em debate amplo e transparente com a sociedade, quantificando e qualificando, com dados consistentes, quais serviços devem ser atingidos pelas políticas de redução de despesas com o funcionalismo ativo. Não se pretende afirmar que não é possível rever tais escolhas democraticamente, mas que isso não deve ser feito com argumentos fundamentados em dados que confundem mais do que esclarecem o debate. Nesse sentido, os setores da sociedade que desejam reduzir o tamanho do Estado devem indicar os setores que sofrerão perdas e quantificar seus efeitos nas finanças e nas políticas públicas, e não se utilizar de dados agregados e descontextualizados e argumentos falaciosos a respeito de supostos efeitos causais de colapsos nas finanças públicas.

## REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo**: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Brasília: Banco Mundial, 2017. (Working Paper, n. 121480).

\_\_\_\_\_. **Gestão de pessoas e folha de pagamentos no setor público brasileiro**: o que os dados dizem? Brasília: Banco Mundial, 2019. (Working Paper, n. 142487).

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 jun. 1964.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. **Portal da Câmara dos Deputados**, Brasília, 3 set. 2020.

CLEMENTS, B. *et al.* **Brasil**: avaliação da transparência fiscal. Washington: IMF, 2017. (Country Report, n. 17/104).

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. **Resultado primário e contabilidade criativa**: reconstruindo as estatísticas fiscais “acima da linha” do governo geral. Brasília: Ipea, abr. 2017. (Texto para Discussão, n. 2288).

GONÇALVES, J. M. **O relacionamento entre resultado do Tesouro Nacional, estatísticas fiscais trimestrais do governo geral e o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais**: uma análise exploratória sobre o gasto com pessoal, com previdência e com investimento. 2019. Monografia (Especialização) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, ago. 2019.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema de contas nacionais**: 4º trim. 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Government finance statistics manual 2014**. Washington: IMF, 2014.

KARPOWICZ, I.; SOTO, M. **Rightsizing Brazil’s public-sector wage bill**. Washington: IMF, 2018. (Working Paper, n. 18/225).

LOPEZ, F.; GUEDES, E. (Org.). **Atlas do Estado brasileiro**: uma análise multidimensional da burocracia pública brasileira em duas décadas (1995-2016). Brasília: Ipea, 2018.

ORAIR, R. O. *et al.* **Uma metodologia de construção de séries de alta frequência das finanças municipais no Brasil com aplicação para o IPTU e o ISS (2004-2010)**. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2011. (Texto para Discussão, n. 1632).

PIRES, M.; GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. (Org.). **Estimativa das despesas públicas para o período 2010-2019**. Rio de Janeiro: Observatório de Política Fiscal, 2021.

SANTOS, C. H. M. *et al.* **Crescimento dos gastos com pessoal ativo e inativo dos estados brasileiros entre 2006 e 2016**. Carta de Conjuntura, n. 37, 4º trim. 2017.

STN – SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual de contabilidade aplicado ao setor público**. 8. ed. Brasília: STN, 2018.

\_\_\_\_\_. **Balço do setor público nacional em foco 2021**: ano-base 2020. Brasília: STN, 2021a.

\_\_\_\_\_. **Balço do setor público nacional**. Brasília: STN, 2021b.

\_\_\_\_\_. **Estatísticas fiscais do governo geral**: resultado de 2020 (anual e trimestral). Brasília: STN, 2021c.

UN – UNITED NATIONS. **System of national accounts 2008**. New York: UN, 2009.

## APÊNDICE A

TABELA A.1  
Despesas com salários e vencimentos, por esfera de governo<sup>1</sup> (2002-2020)  
(Em R\$ 1 bilhão)<sup>2</sup>

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Governo geral	361	368	381	414	461	493	538	577	616	644	677	718	738	732	725	742	746	750	736
Governo central	106	99	104	109	123	133	143	160	170	172	170	177	180	183	178	186	186	185	177
Estados	154	159	159	176	195	205	221	233	248	261	276	295	302	298	290	295	294	291	278
Municípios	101	111	118	129	143	155	173	184	198	211	231	245	257	251	257	261	266	274	280

Fontes: Gobetti e Orair (2017), IBGE (2020) e STN (2021).

Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup>Atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IPCA/IBGE).

<sup>2</sup>Em valores de 2020.

## REFERÊNCIAS

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. **Resultado primário e contabilidade criativa**: reconstruindo as estatísticas fiscais “acima da linha” do governo geral. Brasília: Ipea, abr. 2017. (Texto para Discussão, n. 2288).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema de contas nacionais**: 4º trim. 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

STN – SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Estatísticas fiscais do governo geral**: resultado de 2020 (anual e trimestral). Brasília: STN, 2021.

## APÊNDICE B

TABELA B.1  
Despesa com salários e vencimentos, por esfera de governo (2002-2020)  
(Em %)<sup>1</sup>

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Governo geral	8,9	8,6	8,4	8,7	9,0	8,9	9,0	9,4	9,1	9,0	9,1	9,2	9,3	9,9	9,9	10,0	9,8	9,7	9,9
Governo central	2,6	2,3	2,3	2,3	2,4	2,4	2,4	2,6	2,5	2,4	2,3	2,3	2,3	2,5	2,4	2,5	2,4	2,4	2,4
Estados	3,8	3,7	3,5	3,7	3,8	3,7	3,7	3,8	3,7	3,6	3,7	3,8	3,8	4,0	4,0	4,0	3,8	3,8	3,7
Municípios	2,5	2,6	2,6	2,7	2,8	2,8	2,9	3,0	2,9	3,0	3,1	3,2	3,2	3,4	3,5	3,5	3,5	3,5	3,8

Fontes: Gobetti e Orair (2017), IBGE (2020) e STN (2021).

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Do PIB.

## REFERÊNCIAS

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. **Resultado primário e contabilidade criativa**: reconstruindo as estatísticas fiscais “acima da linha” do governo geral. Brasília: Ipea, abr. 2017. (Texto para Discussão, n. 2288).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema de contas nacionais**: 4º trim. 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

STN – SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Estatísticas fiscais do governo geral**: resultado de 2020 (anual e trimestral). Brasília: STN, 2021.

## APÊNDICE C

TABELA C.1  
Despesa com salários e vencimentos  
(Em %)<sup>1</sup>

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Governo geral	27,0	26,7	25,3	25,3	26,0	25,9	25,9	27,8	27,5	26,8	27,0	27,6	29,1	30,5	30,5	30,6	29,3	28,1	30,7
Governo central	16,3	14,6	14,1	13,5	14,2	14,1	14,3	15,9	15,7	14,7	13,8	13,9	15,1	16,4	16,3	16,6	15,6	14,8	18,9
Estados	38,8	38,9	36,1	36,6	37,6	37,8	37,0	39,2	38,7	38,8	40,0	40,9	41,8	42,9	42,4	42,4	40,8	39,2	37,3
Municípios	34,7	38,2	36,6	37,0	36,8	36,8	36,3	38,5	38,2	37,9	39,2	41,0	41,2	42,2	42,7	43,1	41,5	40,5	39,3

Fontes: Gobetti e Orair (2017) e STN (2021).

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Da receita primária disponível.

## REFERÊNCIAS

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. **Resultado primário e contabilidade criativa**: reconstruindo as estatísticas fiscais “acima da linha” do governo geral. Brasília: Ipea, abr. 2017. (Texto para Discussão, n. 2288).

STN – SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Estatísticas fiscais do governo geral**: resultado de 2020 (anual e trimestral). Brasília: STN, 2021.



## **A DEFINIÇÃO SALARIAL NO PODER PÚBLICO BRASILEIRO: DIFERENCIAL E COMPOSIÇÃO DOS VÍNCULOS EMPREGATÍCIOS NOS PODERES E NAS ESFERAS ENTRE 2004 E 2019**

Leonardo Silveira<sup>1</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

O emprego público no Brasil convive com representações contraditórias que nem sempre condizem com a realidade. Apesar da imagem de um “inchaço” do setor, a proporção de funcionários públicos na população é de 5,6%, percentual inferior à média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (10,0%) e apenas superior à média latino-americana, de 4,4% (Banco Mundial, 2017). O Banco Mundial (2017), porém, aponta que o setor público brasileiro possui prêmios salariais mais elevados que a média mundial – indicando caminhos para uma redução dos custos com pessoal no Estado brasileiro. Embora esses dados sejam consistentes nas análises, é necessário qualificar as heterogeneidades no âmbito do desenho federativo brasileiro. Os salários mais elevados são encontrados na esfera federal, que representam menos de 9% dos vínculos totais. A esfera municipal, por seu turno, que mais cresceu nos últimos anos (Lopez e Guedes, 2020), possui crescimento anual e salários médios inferiores aos do setor privado.

Visando desvelar parte da heterogeneidade do salário no público brasileiro, este estudo analisa os prêmios salariais por poder e esfera entre 2004 e 2019. Para isso, foca-se em três aspectos marcantes para a sua compreensão: 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 produtivos. São mobilizados dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), aprimorados pelo Atlas do Estado Brasileiro, com estimativas que utilizam a decomposição de Oaxaca-Blinder, além de uma comparação entre valores preditos e observados, que auxiliam localizar as características dos vínculos que têm um “prêmio salarial” no setor público.

---

1. Pesquisador associado à Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea), no projeto Atlas do Estado Brasileiro. *E-mail*: <leosilveira.soc@gmail.com>.

Os empregados públicos no Brasil recebem, em média, um acréscimo de 38% no salário, mesmo quando consideradas as heterogeneidades pessoais e regionais (Vaz e Hoffmann, 2007; Costa *et al.*, 2020). Porém, quando inseridos recortes por esfera, o prêmio salarial salta para 135% no nível federal e cai para 18% no nível municipal; ou por ocupação, o prêmio para cargos de organização da administração pública e empresas sobe para 103% e cai para -3% entre os profissionais de saúde (sem considerar os médicos) em relação àqueles no setor privado (Costa *et al.*, 2020). Desse modo, o bônus público existe quando se analisa de maneira agregada, mas também some ou se torna um ônus quando a análise é desagregada.

Isso ocorre, basicamente, por duas características da definição salarial nesse setor. O primeiro, chamado de *efeito de composição*, diz respeito às características observadas dos trabalhadores. Os incentivos no setor público, como a estabilidade da carreira, tornam os processos seletivos, via concurso, extremamente concorridos e levam a um corpo funcional muito qualificado, com médias de idade e escolaridade superiores ao mercado de trabalho privado. O segundo, o *efeito de segmentação*, torna o setor público um nicho separado, regido por regras específicas, como formas de negociação de reajustes salariais (por categoria ou geral), e progressões na carreira.

Esse efeito de segmentação, todavia, ocorre tanto na relação do setor público com o setor privado quanto na relação interna do próprio setor público. Cada poder e esfera possui capacidade orçamentária e características institucionais específicas que incidem sobre a definição salarial de seus trabalhadores. Nesse caso, este estudo utiliza diferentes técnicas para explorar a heterogeneidade salarial no âmbito do setor público em relação ao setor privado. A principal delas é a decomposição de Oaxaca-Blinder, que estima o prêmio salarial para cada poder e esfera. As estimativas são feitas para os anos de 2004, 2009, 2014 e 2019, uma vez que se pretende apontar se houve variações no prêmio salarial; isto é, todos os poderes tiveram aumento ou diminuição no bônus público? Ou há diferenças nas trajetórias encontradas neste intervalo de quinze anos?

Desse modo, o prêmio salarial do setor público brasileiro é analisado considerando suas dimensões temporais e individuais nos recortes por poder e esfera. Por meio da Rais, aprimorada pelo Atlas do Estado Brasileiro, do Ipea, o salário médio dos grupos é descrito ao longo do intervalo analisado, seguido de análises das partes explicadas e não explicadas na decomposição de Oaxaca-Blinder e, por último, uma comparação entre o salário observado e o predito, que indica qual poder e esfera concentra a maior quantidade percentual de salários acima do esperado. O trabalho, então, se encontra dividido em cinco partes, incluindo esta introdução. Na próxima seção, são apresentados os dados existentes sobre o prêmio salarial no Brasil até hoje e suas principais hipóteses. Posteriormente, são apresentados os dados e as técnicas de amostragem e de análise estatística, seguidos dos resultados. Por fim, a última seção conclui com os principais achados e sugestões para o estudo do salário público.

## 2 PRÊMIO SALARIAL E HETEROGENEIDADES NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

O salário do emprego público é um tema recorrente na opinião pública brasileira. Em meio aos debates sobre o orçamento público, os “supersalários” (Nunes e Teles, 2021), os auxílios e os benefícios de uma pequena parcela do funcionalismo vêm à tona. Em muitas narrativas, a remuneração dos servidores públicos é vista como uma sobrecarga às contas públicas (Ribeiro e Mancebo, 2013; Banco Mundial, 2017). Em comparação ao setor privado, esses trabalhadores têm maiores garantias de estabilidade e planos de carreira, além de, em alguns casos, salários mais atrativos. Todavia, os empregos públicos possuem especificidades, como processos seletivos concorridos e dinâmicas institucionais próprias, que tornam a mera comparação entre cargos ou posições público-privado menos simples. Como sublinham Langbein e Lewis (1998), economistas comparam a remuneração de trabalhadores com características produtivas equivalentes, enquanto governos comparam cargos equivalentes, o que gera uma distorção na narrativa da percepção de justiça em torno do salário público.

Neste capítulo, utiliza-se a comparação entre trabalhadores, embora a ressalva de Langbein e Lewis (1998) seja pertinente para a interpretação dos resultados. Esta análise é centrada no retorno obtido pelos trabalhadores (vínculos empregatícios) de acordo com suas características individuais e produtivas e sua inserção institucional. Tem-se como objetivo principal analisar os diferenciais salariais entre setores público e privado no Brasil de 2004 a 2019. Para isso, serão descritos os salários, os diferenciais e as trajetórias do “prêmio salarial” e da participação das principais variáveis produtivas (escolaridade e experiência) em cada poder e esfera.

É importante pontuar que, entre os determinantes do diferencial salarial público-privado, estão: i) a seleção e o tipo de função desempenhada pelos servidores – que não será diretamente mensurada aqui (Barbosa, Barbosa Filho e Lima, 2013; Araujo, 2021); ii) a qualificação dos servidores; iii) os determinantes político-institucionais da definição salarial; iv) as heterogeneidades na inserção por poderes e esferas; e v) como o diferencial se modula ao longo do tempo – todas essas quatro últimas serão analisadas. Esses pontos se referem, em resumo, às dimensões individuais e às características institucionais na definição do salário. No primeiro, o “prêmio salarial” do setor público seria atribuído às variáveis do chamado capital humano. Ele diz respeito às qualificações e habilidades (e também ideias, informações e condições de saúde) que cada indivíduo desenvolve e acumula ao longo do ciclo de vida, o que inclui, por exemplo, escolaridade, treinamentos formais e experiência por anos no mercado de trabalho (Becker, 1993).

Nesse sentido, o setor público conta com processos seletivos competitivos, que resultam, em grande parte, em um corpo de trabalhadores mais qualificados que o do setor privado, atraído pela estabilidade oferecida pelo Regime Jurídico Único

(Vaz e Hoffmann, 2007). As características do capital humano nos setores público e privado se diferem, ainda, pelo fato de se tratar de funções e finalidades distintas, que nem sempre poderiam ser desempenhadas no setor privado (como auditores, promotores e dirigentes públicos), além de levar a treinamentos específicos. A esse conjunto de atributos que influencia a definição salarial atribui-se o nome de *efeito de composição* do setor público (Barbosa e Souza, 2012; Souza e Medeiros, 2013).

O efeito de composição, porém, explica apenas parte do diferencial salarial que existe entre empregados públicos e privados – no Brasil e também em outros países (Castro, Salto e Steiner, 2013). O outro termo de definição salarial que diferencia setores público e privado é o chamado *efeito de segmentação* (Barbosa e Souza, 2012), que trata da forma como o desenho institucional molda a definição salarial dos diferentes ramos de atuação. Como exemplo, o emprego, a estabilidade e a remuneração no setor público respondem de maneira mais lenta às oscilações da economia, ao contrário do setor privado, em que períodos de baixo crescimento são contrabalanceados com cortes de salário e demissões sistemáticas (Lopez e Cardoso Junior, 2020). Além disso, junto com a estabilidade, o emprego público também é combinado com acréscimos salariais por tempo de serviço, algo que é menos comum no setor privado, em que há maior rotatividade (Vaz e Hoffmann, 2007; Gomes, 2015).

O desenho institucional e a finalidade das atividades também estão relacionadas com a definição salarial no setor público. Isto é, nesse setor, as contratações seguem diretrizes pré-estabelecidas e que são mais duradouras. Por exemplo, desde a década de 1990, o setor público passou por mudanças na atribuição de funções entre as esferas, o que levou a mudanças no perfil ocupacional – com mais atividades finalísticas, como professores e enfermeiros, e menos atividades-meio, de manutenção e funcionamento da estrutura pública, como porteiros e ascensoristas (Silveira, Penha e Castro, 2021). Tais atividades-meio foram, em grande medida, terceirizadas, de modo a tornar o setor público mais restrito a trabalhadores com maior nível de escolaridade e em ocupações de direção, bem como a profissionais das ciências e das artes, além de técnicos e serviços administrativos, algo que contribui para elevar o salário médio do setor. Segundo Palotti e Freire (2015), isso se reflete no número de concursos que exigem ensino superior, que passou de 39% em 1997 para 60% em 2014.

Por último, nessa enumeração, as formas de negociação do salário no setor público são distintas das do setor privado. Naquele, a barganha dos funcionários públicos é direcionada ao empregador (o Estado) e as formas de apoio a projetos políticos também entram no cálculo entre as partes. Essa negociação, no entanto, pode ocorrer de diferentes modos, com a contemplação tanto de uma grande parte dos cargos como de grupos específicos, dependendo da forma como são negociados (Lewis, 1990).

Então, nesse ponto, vale fazer uma conceituação sobre o que se está chamando de “prêmio salarial” do setor público. Esse prêmio é um ganho salarial dos funcionários por se inserirem em determinado setor – nesse caso, o público – mesmo após considerar a influência das variáveis produtivas, como escolaridade, experiências e treinamentos. O prêmio, nesse contexto, é mensurado apenas pelo ganho em remuneração, sem contar outros benefícios, como a estabilidade. Esse bônus está relacionado ao chamado efeito de segmentação, por se tratar de regras de definição salarial específicas desse recorte – como os acréscimos pelas funções típicas de Estado, a atratividade que o setor público tem de causar nos trabalhadores para que esses compitam por lugares nos processos seletivos (Gomes, 2015) e as formas de negociação características desse grupo.

Entretanto, mesmo definido o prêmio salarial, há nuances e heterogeneidades que caracterizam o caso brasileiro. Primeiro, no setor público, há diferenças muito grandes em termos de funções e remunerações, principalmente por poderes e esferas. Como apontam Lopez e Cardoso Junior (2020), é enganoso tratar do “funcionalismo público” como algo homogêneo, uma vez que seus subgrupos possuem dinâmicas, composições e implicações variadas. A isso se soma a capacidade de ação de cada poder em suas respectivas esferas e sobre a situação salarial. Por exemplo, falar sobre o Executivo ou o Legislativo municipal é englobar em uma categoria mais de 5 mil entes subnacionais, com capacidade orçamentária e objetivos muito distintos de cada administração. Outro exemplo é como cada um dos poderes pode lidar com o seu orçamento e definir prioridades de contratação e progressão de carreira, o que se refere a características que podem guiar o prêmio salarial para cima ou para baixo (Conti, 2013).

Assim, o *prêmio salarial do setor público brasileiro* é muito heterogêneo. Embora muitas vezes tratado como algo monolítico, destacam-se as diferenças por esfera e poder, ou sua modulação temporal.<sup>2</sup> Isto é, quando tratados de maneira homogênea, o prêmio salarial do setor público é sempre positivo em relação ao setor privado. No caso de Vaz e Hoffmann (2007), por exemplo, os autores encontram um prêmio salarial que cresce ao longo dos anos 1990 e atinge 38% no meio da década seguinte, sem diferenciar, no entanto, as variações internas do setor público. Esse valor é similar aos 39% favoráveis aos empregados públicos encontrados por Costa *et al.* (2020) em 2018. Contudo, este último trabalho também estima o prêmio para cada esfera federativa, com indicação de uma de suas heterogeneidades. No âmbito federal, o prêmio é de 135% em relação ao setor privado, 68% no estadual e 18% no municipal. Nesse sentido, o chamado prêmio salarial do setor público possui variações internas significativas.

---

2. Outro exemplo de heterogeneidade são as ocupações (Costa *et al.*, 2020).

Outra diferença significativa ocorre segundo os poderes. Como ressaltado por Nakamura e Vaz (2020), há uma hierarquia do prêmio salarial no Brasil em 2015, com o Judiciário com maiores bônus, seguido pelo Legislativo e depois Executivo. Para além da diferença entre os poderes, os autores observam que a contribuição da escolaridade e do tempo de experiência no emprego varia consideravelmente entre eles. Ao comparar o Judiciário e o Executivo, o primeiro tem 69% do valor justificado pela escolaridade e 19% pelo tempo de vinculação. Em comparação ao Legislativo, a vantagem do Poder Judiciário é explicada em 52% pela escolaridade e 39% pelo tempo de experiência. Ou seja, trata-se de um poder cujo corpo funcional tem alta escolaridade e muitos anos de carreira.

Esse prêmio salarial, no entanto, possui modulações ao longo do tempo. Vaz e Hoffmann (2007), por exemplo, demonstram que, entre 1992 e 2005, o “prêmio” aumenta, e a parte não explicada pelas variáveis observadas passa de -4% para 38%, considerando o setor público como um todo. Já Tenoury e Menezes-Filho (2017) acrescentam recortes por esfera entre 1995 e 2015, e demonstram que a menor diferença entre esfera federal e setor privado é de 51%, em 1999, e a maior diferença é de 94%, em 2015, sempre favorável ao setor público; na esfera estadual, esse valor passou de -1%, em 1995, para 28%, em 2015; e na esfera municipal, o prêmio que era de -21%, em 1995, aumenta e se aproxima de zero, em 2015 (Tenoury e Menezes-Filho, 2017).

Um outro viés de heterogeneidade do prêmio salarial brasileiro é relacionado com características macroeconômicas e contextuais. Como demonstra o Banco Mundial (2017), o Brasil não possui uma sobre-representação do emprego público na população se comparado aos países da OCDE, sendo de 6% e 10%, respectivamente. Porém, a massa salarial compõe um peso maior nas contas do governo, de cerca de 13% em 2015, equivalente ao gasto francês e superior ao português (11%) e chileno (7%). Com um controle por escolaridade, experiência, gênero, localização geográfica e outras características, o Banco Mundial (2017) aponta que o prêmio salarial médio da burocracia estatal em um conjunto variado de 53 países é de 16%, mas raramente alguns países extrapolam o valor de 40% – nessa pesquisa, os servidores federais brasileiros apresentaram prêmio de 67%, enquanto os servidores estaduais, 31% e os municipais, -1%.

Por seu turno, deve-se ressaltar que, assim como União, estados e municípios possuem realidades diferentes, a comparação internacional também possui limitações. Para além das características internas ao setor público, deve-se levar em consideração que o prêmio salarial é calculado tendo como referência o setor privado. O mercado de trabalho privado no Brasil é extremamente desigual internamente, permeado por ocupações de baixa qualificação, de serviços e com grandes diferenças em termos de produtividade (Saboia *et al.*, 2020), além de diferenciais

proeminentes em retornos salariais por grupos ocupacionais quando comparados a países com estrutura pós-industrial (Maia, Sakamoto e Wang, 2019). A isso, soma-se o fato de que, desde a reforma administrativa dos anos 1990, grande parte das funções de manutenção da estrutura estatal, as atividades-fim, foram terceirizadas, o que tornou a média de qualificação do funcionalismo público mais alta (Lassance, 2017).

Dessa maneira, tem-se uma vasta quantidade de estudos sobre o prêmio salarial no Brasil desde a década de 1980 (Macedo, 1985; Foguel *et al.*, 2000; Vaz e Hoffmann, 2007; Tenoury e Menezes-Filho, 2017; Costa *et al.*, 2020; Nakamura e Vaz, 2020). Esses estudos foram realizados com dados ora da Rais, ora da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), com base nas potencialidades e nas limitações de cada uma delas e mediante os recortes temporais e de poder e esfera possíveis. Haja vista essa lista de estudos, este estudo busca combinar a análise do diferencial salarial de modo a considerar as dimensões institucional, temporal e individual, ressaltando as possibilidades de uso da Rais revista pelo Atlas do Estado Brasileiro nos anos de 2004, 2009, 2014 e 2019.

### 3 ESTRATÉGIA DE ANÁLISE

Os objetivos deste estudo versam sobre o prêmio salarial em diferentes níveis. Em uma análise transversal, o prêmio salarial é desmembrado em esferas e poderes do setor público. Em uma análise longitudinal, analisa-se se há variações desse prêmio entre 2004 e 2019, em busca de compreender se há fatores institucionais, políticos, orçamentários ou composicionais que expliquem tais variações. Para destrinchar as estratégias de análise utilizadas, esta seção apresenta a base de dados, os cuidados tomados e as técnicas estatísticas para responder às perguntas da pesquisa.

#### 3.1 Dados

A base de dados mobilizada para as análises é a Rais. Essa é coletada desde 1975 pelo Ministério do Trabalho, atualmente pelo Ministério da Economia, com diversos objetivos, entre os quais o controle da mão de obra empregada formalmente no país, o fluxo de trabalhadores estrangeiros, o recebimento e o pagamento de direitos trabalhistas e previdenciários, o controle tributário e outros que foram incorporados ao longo do tempo. A sua cobertura quase censitária do mercado de trabalho formal e a possibilidade de análise longitudinal a torna única no país. Ela permite que recortes sejam feitos com representatividade estatística, como a análise de servidores públicos por estado, município e no âmbito da União.

Todavia, essa base de dados possui limitações relacionadas ao seu preenchimento e ao controle das informações. Uma vez que se trata de uma base de registros administrativos, empregados designados pelo estabelecimento empregador



são responsáveis pelo preenchimento, o que acarreta uma heterogeneidade no treinamento – diferentemente de uma equipe treinada exclusivamente para a coleta de pesquisas amostrais –, incorrendo em maior número de imprecisões e erros. Para lidar com diferentes problemas identificados, pesquisadores têm buscado em bases externas soluções que contornem os problemas enfrentados pela Rais (Santos *et al.*, 2018). Para este estudo, ressalta-se que foi realizado um aprimoramento da Rais pela equipe do Atlas do Estado Brasileiro do Ipea,<sup>3</sup> em que a definição das esferas e dos poderes são extraídas das bases Tabela de Dados Federativos e Tabela de Dados Públicos da Receita Federal, que vincula o estabelecimento empregador por meio do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) da instituição, tornando-a mais precisa.

Dessa maneira, a Rais foi selecionada para a análise do prêmio salarial, combinando todas as esferas (municipal, estadual e federal) e poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) em comparação ao setor privado. A unidade de análise da Rais é o vínculo profissional, ou seja, o contrato de trabalho firmado entre empregado e empregador, não o indivíduo. O recorte temporal de 2004, 2009, 2014 e 2019 se deve ao fato de a variável ocupacional se tornar homogênea apenas a partir deste primeiro ano, pois anteriormente houve uma perda de aproximadamente 20% dos casos devido ao não preenchimento. Foram considerados apenas os vínculos civis, na medida em que dados sobre salários militares só estão preenchidos sistematicamente na Rais desde 2011. Por fim, a Rais possui variáveis pessoais e produtivas importantes para a compreensão da variação salarial. Em termos pessoais, tem-se idade em anos completos, idade ao quadrado – que capta a queda da renda em idades mais avançadas –, gênero em feminino e masculino e raça.<sup>4</sup> Em termos produtivos, utilizou-se uma variável binária se aquele vínculo permanecia ativo em 31 de dezembro daquele ano ou se havia sido desligado até então; o número de horas contratadas por semana; a escolaridade (fundamental, médio incompleto, médio completo e superior); os grandes grupos da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO);<sup>5</sup> se possuía vínculo com base na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) ou em Regime Jurídico Único; e a experiência em anos de trabalho naquele mesmo vínculo. A variável dependente dos modelos é

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

4. A raça na Rais é heterodeclarada, ou seja, declarada pelo declarante, não pelo próprio indivíduo. Contudo, com relação ao setor público, ela tem um percentual superior a 90% por ano de não declaração. Para lidar com isso, a equipe do Atlas do Estado Brasileiro utilizou uma estratégia de captura das declarações do indivíduo em duas etapas: i) com a moda das declarações raciais em anos anteriores, o que reduziu a falta de dados em 75%; e ii) com base em imputações baseadas em probabilidades preditas a partir de características individuais, produtivas e regionais.

5. Nesse estudo, excluíram-se os vínculos das Forças Armadas, uma vez que estes possuem variações na Rais até 2010. Por isso, trabalhou-se com os demais nove grandes grupos: i) membros superiores do poder público, dirigentes de organizações de interesse público e de empresas, gerentes; ii) profissionais das ciências e das artes; iii) técnicos de nível médio; iv) trabalhadores de serviços administrativos; v) trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados; vi) trabalhadores agropecuários, florestais e da pesca; vii) trabalhadores da produção de bens e serviços industriais; viii) trabalhadores da produção de bens e serviços industriais; e ix) trabalhadores em serviços de reparação e manutenção.



o logaritmo do salário mensal, baseada no número de salários mínimos recebidos deflacionados com base em valores de janeiro de 2019 segundo o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

### 3.2 Amostra

Entre as potencialidades apontadas pela Rais, está a sua cobertura quase censitária, o que permite ter valores muito próximos dos parâmetros populacionais. Contudo, em termos de processamento, isso torna o trabalho mais demorado e muitas vezes inviável. Para isso, optou-se por retirar uma amostra aleatória simples representativa das esferas e dos poderes com muitos vínculos, enquanto para aqueles com menos vínculos, como o Legislativo federal e o Judiciário federal, utilizou-se a sua totalidade. Dessa maneira, a tabela 1 permite observar como a amostra mantém valores semelhantes àqueles do universo.

TABELA 1  
Observações e valores médios da renda do universo e da amostra analítica – Brasil

Esfera/poder	Observações universo	Observações amostra (% amostrado)	Observações amostra analítica	Renda média universo (R\$)	Renda média amostra (R\$)	Renda média amostra analítica (R\$)
Executivo municipal	22.298.978	2.229.104 (10%)	2.218.817	2.496,7	1.823,17	2.514,06
Executivo estadual	13.176.696	1.315.203 (10%)	1.196.991	4.051,86	4.049,78	4.025,11
Executivo federal	3.251.513	812.045 (25%)	600.198	7.765,99	7.780,14	8.868,45
Legislativo municipal	506.532	506.166 (100%)	497.938	4.120,82	3.590,13	4.143,86
Legislativo estadual	338.480	338.473 (100%)	337.865	8.103,41	8.103,52	8.169,04
Legislativo federal	116.269	116.269 (100%)	116.269	13.056,23	13.056,23	13.062,41
Judiciário estadual	774.728	774.725 (100%)	766.491	10.993,71	10.993,75	11.044,57
Judiciário federal	476.725	476.725 (100%)	476.624	15.594,81	15.594,81	15.654,64
Privados	207.645.581	10.386.629 (5%)	10.058.600	2.145,75	2.146,69	2.215,35

Fonte: Rais (2004, 2009, 2014 e 2019).

No âmbito da esfera federal no Brasil, o Poder Executivo é o mais numeroso em quantidade de vínculos. Somando os quatro anos analisados, são 3.251.513 vínculos nesse poder; no Legislativo, são 116.269 vínculos; e no Judiciário, 476.725. O Poder Executivo representa 84% dos vínculos na esfera federal, 92% na esfera estadual e 98% na municipal. Ao mesmo tempo, utilizar a Rais é explorar

o seu potencial censitário, especialmente no caso do Legislativo e no Judiciário, que são apenas residualmente captados por pesquisas domiciliares. Nesse sentido, optou-se por retirar uma amostra aleatória simples de 10% do Executivo estadual e municipal e 25% do Executivo federal, além de uma amostra de 5% do setor privado, que conta, no total, com mais de 200 milhões de vínculos em 2004, 2009, 2014 e 2019.

Após esse processo, a amostra é ainda restringida em uma subamostra (ou amostra analítica), considerando os casos excluídos por não preenchimento de algumas das variáveis utilizadas nos modelos. Na tabela 1, pode-se observar que a distorção da média causada pela amostragem é pequena e afeta de maneira mais contundente o Executivo federal, principalmente após as exclusões. Tais exclusões se devem ao não preenchimento, principalmente, da variável ocupacional.

### 3.3 Estimação dos diferenciais e do prêmio salarial

Para estimar o prêmio salarial do setor público por esfera e poder, utilizou-se a decomposição de Oaxaca-Blinder. Esta, com base em um modelo linear, estima o valor do salário para cada um dos dois grupos. A decomposição é feita contrapondo dois grupos *A* e *B* – que, no caso deste estudo, *A* será sempre um grupo de vínculos públicos variando por poder e esfera, enquanto *B* será sempre formado pelos vínculos privados. Logo, são estimados os coeficientes para cada uma das variáveis independentes de ambos os grupos.

$$\bar{Y}_A = \hat{\alpha}_A \sum_i \hat{\beta}_{iA} \bar{X}_{iA}, \quad (1)$$

$$\bar{Y}_B = \hat{\alpha}_B \sum_i \hat{\beta}_{iB} \bar{X}_{iB}. \quad (2)$$

Posteriormente, como Vaz e Hoffmann (2007) exemplificam, a subtração da equação (1) pela equação (2) leva à diferença das médias da variável independente entre os grupos *A* e *B*. A distância entre elas se refere à diferença entre os salários preditos de cada categoria. Parte dessa diferença se deve a variáveis observadas; por exemplo, a diferença pode se dar pela maior escolaridade da categoria A, cargos mais altos nas escalas sócio-ocupacionais ou trabalhadores com mais experiência. Porém, raramente as variáveis observadas são suficientes para explicar a totalidade dessa diferença, havendo também outras não observadas que expliquem o restante da diferença.

$$\bar{Y}_A - \bar{Y}_B = (\hat{\alpha}_A - \hat{\alpha}_B) \sum_i \hat{\beta}_{iA} \bar{X}_{iA} - \sum_i \hat{\beta}_{iB} \bar{X}_{iB}.$$

No caso do diferencial salarial entre os setores público e privado, o percentual não explicado da diferença entre o salário dos dois grupos é tido como o prêmio, uma vez que foge ao que é explicado pelas variáveis observadas. O método proposto inicialmente por Oaxaca (1973) e Blinder (1973), intitulado de Decomposição de Oaxaca-Blinder, possibilita estudar diferenciais salariais, sendo inicialmente utilizado para a análise de discriminação, em geral por raça/cor e gênero. Os autores sugerem que toda diferença de rendimentos não explicada pelo método deve-se a um fator discriminatório. No Brasil, diversos trabalhos utilizam o método para estudar diferenças salariais entre os setores público e privado (Macedo, 1985; Vaz e Hoffmann, 2007; Tenoury e Menezes-Filho, 2017; Costa *et al.*, 2020; Nakamura e Vaz, 2020). O método permite decompor o diferencial de rendimentos entre trabalhadores de dois grupos em função das características dos trabalhadores, a partir de modelos de regressão para cada grupo.

Sendo assim, a decomposição de Oaxaca-Blinder será utilizada neste estudo com dois intuitos distintos. O primeiro, de estimar o percentual da diferença salarial entre o setor público e o privado explicado por variáveis observadas, chamado de “prêmio salarial”. Ou seja, o quanto se deve a fatores institucionais, e não necessariamente produtivos. O segundo é relacionado à contribuição da escolaridade e do tempo de vinculação ao cargo para a explicação da diferença salarial entre os salários dos grupos.

### 3.4 Simulação/análise de regressão por poder e esfera

Por último, é feita uma análise complementar com o objetivo de quantificar o número de vínculos com salários acima do esperado para aquelas características observadas nos anos 2004 e 2019. A estimativa é feita por um modelo de mínimos quadrados ordinários com base nas variáveis *gênero* – se o vínculo estava ativo em 31 de dezembro daquele ano –, *idade*, *idade ao quadrado*, *horas contratadas*, *escolaridade*, *grande grupo ocupacional*, *posse de carteira assinada*, *região* e *tempo de vinculação*. Cada modelo possui a amostra analítica com todos os vínculos públicos e privados, separados por ano.<sup>6</sup> Ao final, é estimado o salário predito esperado para o vínculo dadas as características que ele possui em comparação ao salário recebido de fato. Posteriormente, analisa-se a proporção de “salários acima do esperado” no setor privado e em cada poder e esfera.<sup>7</sup>

6. Reforça-se aqui: o setor e as esferas e poderes não são preditoras desse modelo, e essas variáveis são utilizadas apenas ao final da estimação e da predição dos salários. O objetivo é verificar se há mais densidade de prêmios salariais no setor público; se sim, em quais poderes e esferas.

7. Optou-se por essa abordagem, em vez de considerar os coeficientes caso todos fossem trabalhadores do setor privado, por exemplo, pois o objetivo é identificar as concentrações de prêmios salariais, e não o salário médio ou predito.

Com essas diferenças, localizam-se quais vínculos recebem acima e abaixo do esperado, considerando o salário médio da população e as heterogeneidades – isto é, pessoas com escolaridade superior terão salários preditos maiores, uma vez que isso é mais comum na população; o mesmo acontece para pessoas em regiões com salário médio mais alto. Não se trata de salários acima da média, mas de salários acima do valor esperado para aquele perfil socioeconômico. Por fim, analisa-se se a proporção de vínculos com salários acima ou abaixo do esperado está mais concentrada no setor público ou no privado, e em quais poderes e esferas.

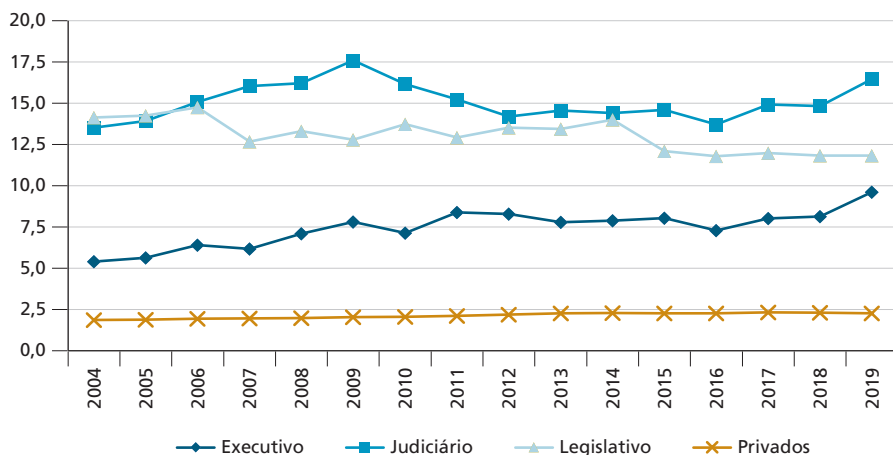
## 4 RESULTADOS

### 4.1 Descrição da renda salarial

Os gráficos 1, 2 e 3 revelam a variação do salário médio dos três poderes em cada uma das esferas federativas no Brasil entre 2004 e 2019. A comparação do valor médio permite uma visualização temporal de sua variação, em que pode englobar reajustes salariais, fluxos de incorporação ou diminuição do número de servidores, entre outras dinâmicas. No gráfico 1, observam-se os dados para a esfera federal e a comparação com a média dos trabalhadores do setor privado. Em 2006, as médias dos Poderes Judiciário e Legislativo, que eram similares, se descolam, com o primeiro tendo aumento significativo e real (considerando os valores deflacionados), enquanto o Legislativo sofre diminuições seguidas. Entre 2004 e 2009, o Judiciário tem a maior elevação, chegando à média de R\$ 17.607,00, enquanto o Legislativo chega a R\$ 12.784,00. Em 2019, a razão do salário médio é de 1,4 vez maior em favor do Poder Judiciário, que tinha valor de R\$ 16.467,00.

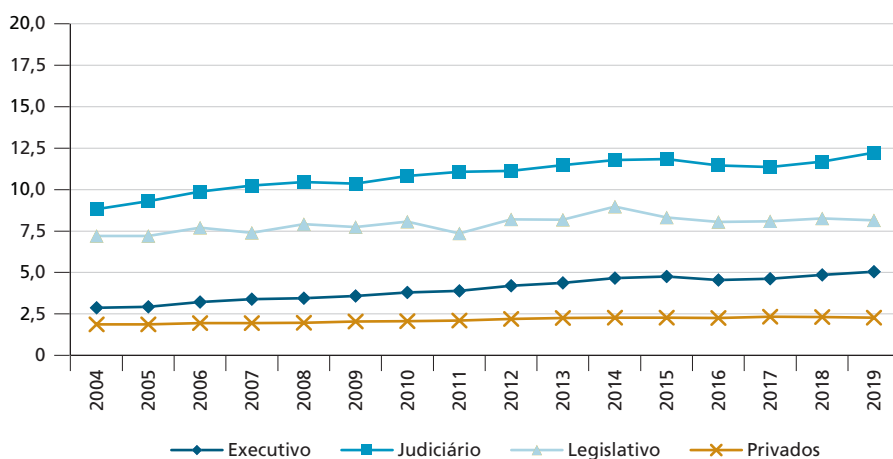
Em relação ao Poder Executivo, este observa a maior elevação proporcional do salário médio, embora ele continue inferior aos demais poderes durante toda a série. O salário nesse poder se torna, entre 2010 e 2018, 50% mais elevado que o seu valor inicial em 2004; com esse acréscimo, saltou para 77% em 2019. Em comparação aos trabalhadores do setor privado, a razão era de 2,9 vezes em favor dos vínculos do Poder Executivo, e atinge a razão de 4,2 vezes em 2019, seu maior nível nesse período. É importante destacar, porém, que esses valores médios são observados, e são influenciados pela diferença de níveis escolares, funções desempenhadas, tempo de experiência e outros fatores não observados.

**GRÁFICO 1**  
**Média salarial dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da esfera federal e do setor privado – Brasil (2004-2019)**  
 (Em R\$ 1 mil)



Fontes: Rais e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>).

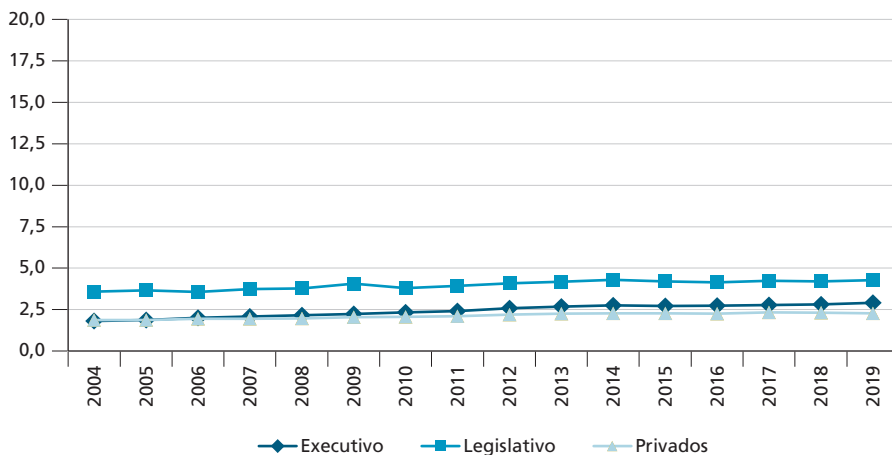
**GRÁFICO 2**  
**Média salarial dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da esfera estadual e do setor privado – Brasil (2004-2019)**  
 (Em R\$ 1 mil)



Fontes: Rais e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>).

GRÁFICO 3

**Média salarial dos Poderes Executivo e Legislativo da esfera municipal e do setor privado – Brasil (2004-2019)**  
(Em R\$ 1 mil)



Fontes: Rais e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>).

Na esfera estadual (gráfico 2), observam-se tendências distintas da esfera federal. Primeiramente, o nível dos salários é mais baixo em todos os poderes. Em 2004, na esfera federal, a razão Poder Executivo/setor privado era de 2,9 vezes a favor do primeiro grupo, enquanto nos estados essa razão é de 1,5 vez – razão que aumenta para 2,2 vezes em 2019. Em segundo lugar, na esfera estadual todos os poderes apresentam ganhos salariais em comparação a 2004. O Poder Executivo, por exemplo, teve um aumento no salário médio de 66%, em 2015, e 76%, em 2019. No Poder Judiciário, o acréscimo relativo é de 34%, em 2015, e 38%, em 2019. O Poder Legislativo, com uma oscilação menor, atingiu seu maior ganho relativo em 2014, 24% maior que em 2004, mas decaiu até 2019, quando sua média foi apenas 12% maior que no ano de referência. Esse valor é inferior ao acréscimo observado no setor privado, de 21% em 2019. Nesse sentido, considerando os valores médios dos servidores estaduais, o Poder Executivo também possui maior acréscimo relativo em comparação a 2004, embora ainda tenha o valor mais baixo – reproduzindo o ordenamento encontrado na esfera federal.

O gráfico 3 descreve a trajetória da média salarial nos municípios. Observa-se que as médias salariais são inferiores a todos os poderes da esfera federal, não ultrapassando a faixa de R\$ 4.300,00 em nenhum ano. O Poder Legislativo tem média mais elevada, partindo de R\$ 3.582,00, em 2004, e atingindo R\$ 4.278,00, em 2019 – ou seja, um acréscimo de 21%, assim como o setor privado. No Poder Executivo municipal, o salário médio é 51% maior em 2014 em comparação a 2004, e chega a 59%, em 2019. Em comparação ao setor privado, o Executivo

municipal parte de uma diferença negativa de R\$ 45,00, em 2004, e passa a ter uma vantagem de pouco mais de R\$ 600,00, em 2019, quando seu salário médio era de R\$ 2.903,00, enquanto a contraparte privada era de R\$ 2.265,00.

A análise descritiva dos salários médios por poder e esfera em comparação ao setor privado no Brasil entre 2004 e 2019 demonstra variações bem definidas ao longo do intervalo. De maneira geral, o Poder Executivo possui, por um lado, sempre o salário mais baixo entre os servidores públicos e, por outro, os maiores acréscimos relativos a 2004. Isto é, proporcionalmente, esse grupo teve os maiores aumentos em suas médias. Contudo, é importante ser cauteloso com esses achados até aqui. O aumento da média salarial pode ocorrer não apenas por reajustes mas também pela incorporação, perda ou substituição de servidores aposentados por novos. Nesse sentido, a decomposição de Oaxaca-Blinder, apresentada nas subseções 4.3 e 4.5, auxilia na ponderação do quanto das variações nas médias não é explicado por fatores observados e o quanto se deveu à mudança de composição (ou à alteração de características observadas).

#### 4.2 Características da amostra

Nesta subseção, descrevem-se as características da amostra analítica. As tabelas com as informações detalhadas encontram-se no anexo A, sendo uma para os vínculos da esfera municipal e do setor privado, outra para a esfera estadual e outra para a federal. Cada esfera e poder possui uma coluna com informações gerais sem distinção de ano e outra apenas para o ano de 2019, sendo possível, desse modo, identificar se houve alterações ao longo do intervalo analisado. Por se tratar de muitas variáveis, anos, esferas e poderes, serão destacadas as principais diferenças de composição, principalmente por idade, vínculos ativos em 31 de dezembro do ano de referência, tempo de vinculação ao cargo, escolaridade e características ocupacionais.

Iniciando pela esfera municipal (tabela A.1), observa-se que os vínculos públicos possuem idade média mais elevada tanto para o Poder Executivo quanto para o Legislativo. Em 2019, por exemplo, um vínculo no Executivo municipal tinha, em média, 43 anos, e no Legislativo municipal, 41, em comparação à média de 36 anos no setor privado. A rotatividade, por sua vez, é menor no poder público, em que 82% do Executivo e 74% do Legislativo permaneciam vinculados até o final de 2019, enquanto no setor privado esse percentual era de 70%. O tempo médio em anos de vinculação no setor público municipal é mais elevado, em oito anos no Executivo, 4,5 anos no Legislativo e 3,5 no privado.

A escolaridade e os grandes grupos ocupacionais, por sua vez, apresentam grande discrepância entre os setores. A proporção de vínculos com ensino superior em 2019 é de 44% no Executivo, 33% no Legislativo e 15% no setor privado.

No Executivo municipal, os profissionais das ciências e das artes dominam tal poder, com 26% dos vínculos, no Legislativo os serviços administrativos caracterizam mais da metade dos vínculos, enquanto no setor privado um quarto dos vínculos está em atividades dos serviços e 22% na produção e na indústria. Logo, escolaridade e ocupação são duas das características que mais distinguem os setores público e privado, uma vez que o primeiro tem escolaridade média mais alta e as ocupações executadas nele são mais relacionadas a atividades não manuais, especializadas e administrativas.

Tais diferenças se repetem nas esferas estadual e federal, com diferentes intensidades. Nos estados, pode-se observar na tabela A.2 que, independentemente do poder, a idade média gira em torno de 44 anos. Em termos de rotatividade, por sua vez, pode-se observar que o Judiciário é mais estável que os demais poderes, uma vez que 96% dos vínculos permaneceram ativos no último dia do ano de referência, enquanto no Executivo esse valor é de 86% e no Legislativo, 81%. Isso se reflete, também, no tempo de vinculação nas posições: no Executivo eles ficam em média onze anos; no Judiciário, doze anos; e no Legislativo, oito anos. Por último, vale ressaltar que as características escolares são muito distintas entre os poderes estaduais, uma vez que o Legislativo tinha, em 2019, 44% dos vínculos com ensino superior, enquanto o Executivo e o Judiciário tinham, respectivamente, 63% e 81%.

Na esfera federal (tabela A.3), as características dos vínculos públicos se mantêm, como maior idade e menor rotatividade, se comparados aos vínculos privados. Entre os poderes, também se mantêm as diferenças de escolaridade, sendo o Judiciário mais escolarizado (88% com ensino superior completo, em 2019), seguido pelo Executivo (64%) e pelo Legislativo (58%). No caso do Legislativo federal, é interessante notar que 100% dos vínculos se encontram na região Centro-Oeste, diferentemente dos demais poderes, em que os vínculos podem estar alocados em outras Unidades da Federação (UFs) que não o Distrito Federal.

Desse modo, nota-se que, segundo as estatísticas descritivas de cada poder e esfera, há diferenças significativas, que ora dizem respeito ao emprego público, ora dizem respeito ao poder. Por exemplo, os vínculos públicos são, em geral, mais escolarizados, mais velhos e tendem a permanecer por mais tempo em suas posições. Em termos raciais, é importante demarcar que os vínculos privados têm mais proporção de pessoas pretas e pardas e menor de brancas. Por poderes, a escolaridade também possui diferenças, sendo o Poder Legislativo menos escolarizado e mais permeado por ocupações de serviços administrativos, enquanto no Judiciário as ocupações principais estão entre dirigentes e técnicos, e no Executivo, entre profissionais de ensino superior. Essas diferenças de composição são importantes para se compreender em que medida cada setor, poder e esfera possui peculiaridades em seus vínculos

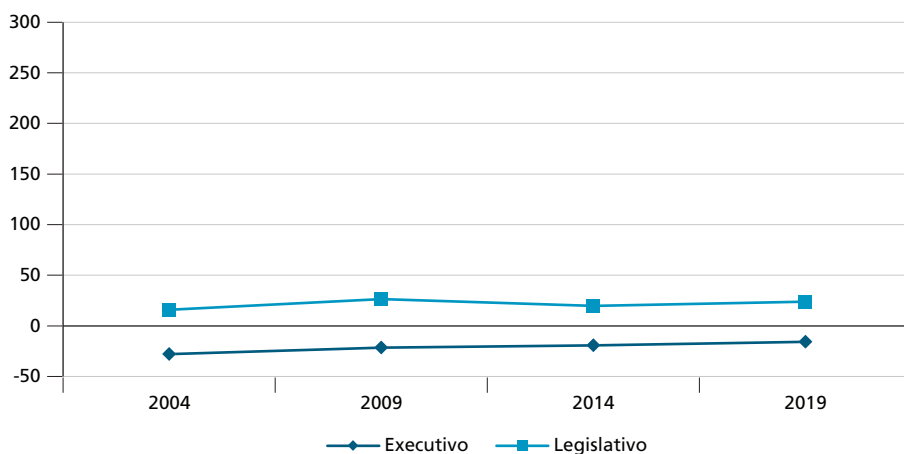


que expliquem os diferenciais salariais entre eles, em termos de heterogeneidades de capital humano, grupos ocupacionais, características regionais e pessoais.

### 4.3 Prêmio salarial

No que se refere à determinação salarial, o dito “prêmio do setor público” nos informa em que medida os arranjos institucionais conduzem a um salário maior ou menor, mesmo considerando as variáveis observáveis, produtivas e pessoais (ads-critas). No caso deste capítulo, o interesse é analisar os resultados para os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário nas esferas municipal, estadual e federal, sempre em função dos vínculos privados. De acordo com o gráfico 4, tem-se a trajetória do “prêmio” dos vínculos situados no Legislativo e no Executivo municipal. Os resultados apontam para uma variação muito pequena entre 2004 e 2019. O Poder Legislativo varia de 15,9% acima dos vínculos privados em 2004 e, com oscilações no intervalo, atinge 23,8% em 2019.

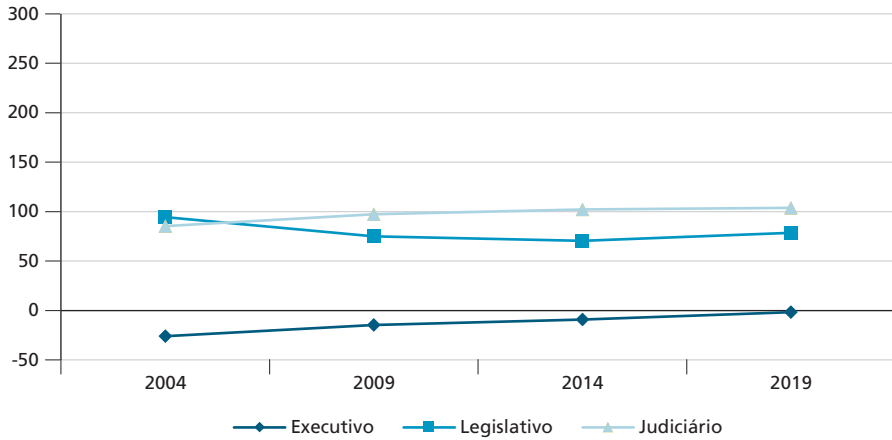
GRÁFICO 4  
**Prêmio salarial do Executivo e Legislativo municipal em relação ao setor privado – Brasil (2004-2019)**  
 (Em %)



Fontes: Rais e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>).

GRÁFICO 5

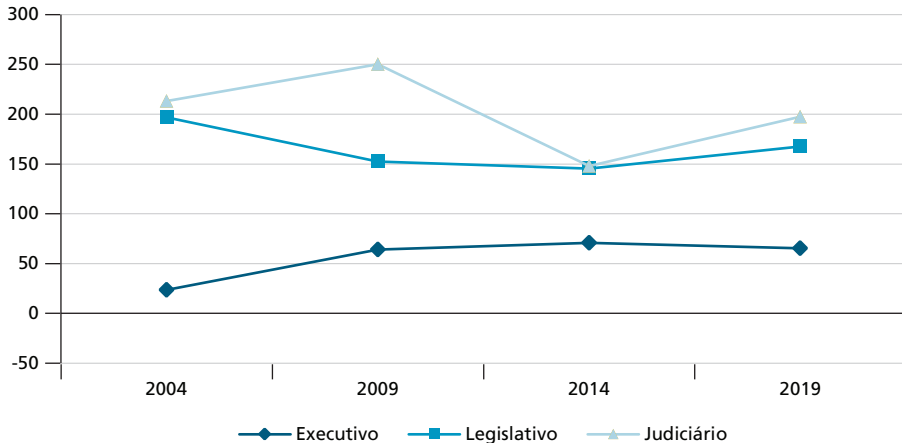
**Prêmio salarial do Executivo, Legislativo e Judiciário estadual em relação ao setor privado – Brasil (2004-2019)**  
(Em %)



Fontes: Rais e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>).

GRÁFICO 6

**Prêmio salarial do Executivo, Legislativo e Judiciário federal em relação ao setor privado – Brasil (2004-2019)**  
(Em %)



Fontes: Rais e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>).

No Poder Executivo municipal, no entanto, não há prêmio salarial em relação aos vínculos privados, mas uma desvantagem salarial. Trata-se de uma desvantagem de -27,9%, em 2004, que se reduz para -15,7%, em 2019. Essa informação, por si só, já é relevante ao considerarmos que a principal massa de trabalhadores públicos

se encontra nessa esfera e nesse poder, somando mais de 6 milhões de vínculos em 2019. Em termos observáveis, a média salarial do Executivo municipal cresce 60% entre 2004 e 2019 (gráfico 1), enquanto no setor privado esse aumento é de 21%. Porém, além do salário médio, cresceu também o percentual de vínculos com ensino superior, com experiência no cargo e a participação de ocupações profissionais – ou seja, uma parte considerável do aumento salarial foi devido ao prêmio salarial, mas outra se deveu ao aumento do capital humano nessa esfera e poder.

Na esfera estadual, algumas mudanças ocorreram. Primeiro, pelo fato de ter os três poderes sob análise. Nesse caso, o Poder Judiciário apresenta o prêmio salarial mais proeminente, que vai de 85,4%, em 2004, para 103,9%, em 2019. Segundo, se observa que o prêmio salarial do Legislativo estadual é maior que na esfera municipal, em que o prêmio máximo é de 26,5% em 2009, enquanto nos estados o prêmio mínimo é de 70,3% em 2014. A trajetória dos prêmios denota uma queda leve e persistente no Legislativo e um aumento no Judiciário e no Executivo, embora este último permaneça negativo em toda a série analisada.

A esfera federal, por sua vez, configura um cenário em que o prêmio salarial é proeminente em todos os poderes, porém com trajetórias distintas. O prêmio do Poder Legislativo tem uma queda acentuada entre 2004 e 2009, de 196% para 152%, ao passo que o Judiciário aumenta sua vantagem de 213% para 250% em relação aos vínculos privados. É também nos cinco primeiros anos da análise que o Poder Executivo aumenta sua vantagem de 24% para 64%, patamar que é mantido até 2019. Nesse sentido, o Judiciário é o poder que apresenta maior oscilação, embora o seu prêmio seja sempre o maior.

A análise da parte não explicada pelas decomposições de Oaxaca-Blinder, os “prêmios”, por esferas, poderes e anos revelam uma grande heterogeneidade. Por esferas, demonstra-se uma hierarquia evidente entre União, estados e, por último, os municípios, em que o prêmio é consideravelmente menor. Entre os poderes, o Judiciário apresenta os maiores valores, seguido pelo Legislativo e por último pelo Executivo, no qual, no nível municipal, é, ainda, inferior, ou seja, tem uma desvantagem em relação ao setor privado. Por anos, enfim, observa-se que a trajetória é de um aumento moderado para o Executivo em todos os níveis; variações pequenas no caso do Legislativo; e um leve aumento para o Judiciário nos estados, enquanto na esfera federal varia muito de um ano para outro.

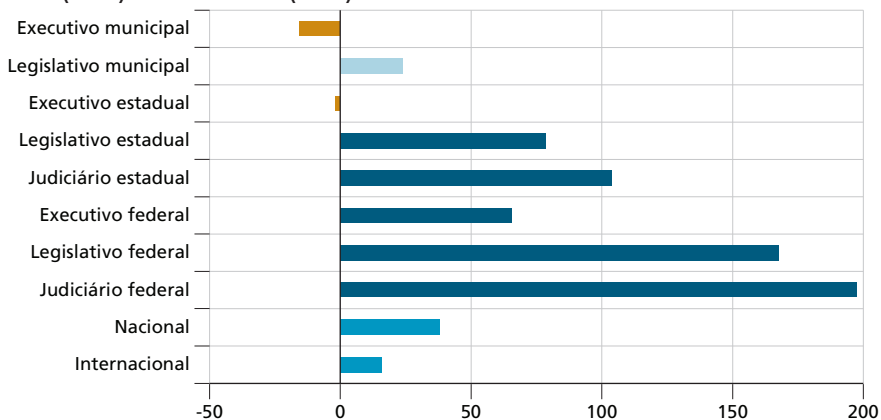
Esses resultados demonstram as modulações do prêmio salarial ao longo do tempo. Eles revelam como as dinâmicas próprias de cada poder dialogam com a variação do prêmio salarial. No caso mais marcante, referente ao Poder Judiciário nas esferas estadual e federal, trata-se de uma dinâmica em que esse poder possui maior independência e autonomia orçamentária para definir as remunerações (Conti, 2013). Nesse caso, trata-se de um poder cujas funções não possuem cargos equivalentes no setor

privado – como promotores, juízes e desembargadores –, o que torna a comparação sempre limitada. Ao mesmo tempo, esse poder se encontra mais afastado de pressões sociais e eleitorais, ao contrário dos outros, por isso a resposta a reajustes salariais, por exemplo, é mais lenta e mais localizada em comparação à sociedade civil. Isso se mostra relevante, como demonstrado por Nunes e Teles (2021), pelo percentual de vínculos com “supersalários”, que eram encontrados em 40% dos vínculos do Ministério Público da União, 38% do Tribunal Regional Eleitoral e 10% do Tribunal Regional do Trabalho – apenas no nível federal. Contudo, esses autores também ressaltam que esses vencimentos acima do teto constitucional vêm caindo desde 2010, e não configuravam nem 1% dos vínculos federais em 2018 (Nunes e Teles, 2021).

Outro achado importante de se destacar com relação ao prêmio salarial é a sua relação entre o aumento do salário médio, como observado nos gráficos descritivos 1, 2 e 3, e os resultados dos gráficos 4, 5 e 6. Nos três primeiros, observam-se crescimentos médios muito mais elevados do que o prêmio necessariamente. Isso ocorre porque, em parte, o prêmio de fato aumenta, devido a reajustes dados aos poderes ou a algumas categorias. Porém, outra parte do crescimento do salário médio se deve à incorporação de servidores mais qualificados, em áreas de maior especialização, e gratificações por tempo de serviço. Por isso, nem sempre o aumento do salário médio significa aumento do prêmio salarial do setor público.

#### GRÁFICO 7

##### Prêmio salarial por poder e esfera em relação ao setor público (2019) e médias nacional (2018) e internacional (2016) – Brasil



Fontes: Rais; Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>> – 2019); Costa *et al.* (2020); e Banco Mundial (2017).

Obs.: Para as médias nacionais, foi utilizada a obra de Costa *et al.* (2020) e para as internacionais, a obra do Banco Mundial (2017).

Por fim, visando situar as heterogeneidades dos poderes e das esferas, o gráfico 7 sintetiza o valor do prêmio salarial de cada grupo em relação à média nacional (Vaz e Hoffmann, 2007; Costa *et al.*, 2020) e internacional (Banco Mundial,

2017) – em relação aos valores de 2019. Trata-se de diferenciais que vão de -16% no Executivo municipal até 197% no Judiciário federal. Executivo e Legislativo municipal e Executivo estadual se encontram abaixo da média nacional; desses, apenas o Legislativo municipal se encontra acima da média internacional. Ou seja, embora se trate de três dos oito poderes, esses concentram 9,6 milhões de vínculos ou 88% do funcionalismo público brasileiro em 2019.<sup>8</sup> Para ser mais fidedigno ao número de vínculos com prêmios salariais, a próxima subseção quantifica o percentual de casos em que as remunerações se encontram acima do esperado segundo as características observadas.

#### 4.4 Análise do perfil do prêmio

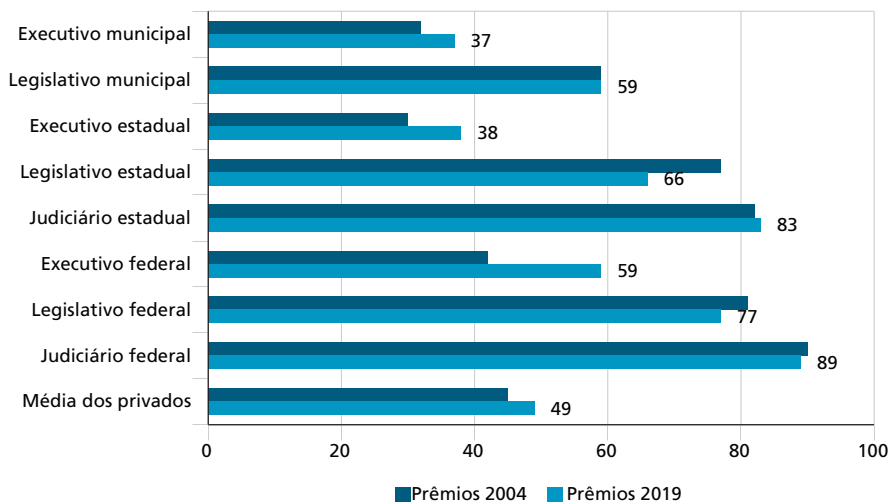
Como demonstrado pela subseção anterior, o prêmio salarial do setor público brasileiro é heterogêneo por poder e esfera, além de outras diferenciações internas – o que não é novidade se considerarmos estudos prévios (Nakamura e Vaz, 2020; Costa *et al.*, 2020; Lopez e Cardoso Junior, 2020; Banco Mundial, 2017; entre outros). Contudo, simula, por meio de diferenças entre valores preditos e observados, quantos seriam os vínculos com prêmios salariais, utilizando-se uma análise de regressão. A regressão leva em consideração todas as variáveis utilizadas na decomposição de Oaxaca-Blinder, sem diferenciar, porém, por setor público ou privado. A cada vínculo empregatício, é gerado um valor predito referente ao seu salário, considerando as características observadas e as pessoais. Posteriormente, subtrai-se o valor observado (salário nominal registrado na Rais) do valor predito. Em caso de valores negativos, trata-se de vínculos que recebem menos que o esperado; em caso de valores positivos, trata-se de vínculos cujo salário é maior. Apenas na última etapa, localizam-se os vínculos em seus respectivos poderes e esferas, com o intuito de informar se há concentração de prêmios.

No gráfico 8, observa-se a proporção de vínculos com salários acima do esperado nos anos 2004 e 2019. Primeiramente, para fins comparativos, observa-se que no setor privado, em 2004, 45% dos vínculos recebiam salários superiores ao esperado para suas características observadas e pessoais e, em 2019, 49%. Ou seja, a probabilidade de se receber um salário superior ao esperado é próxima de 50%. Em segundo lugar, quando se olha para o setor público, as diferenças se tornam maiores, e dependem do grupo em que o vínculo se encontra. No Executivo municipal e estadual, 37% e 38% dos vínculos recebem salários superiores ao esperado em função de suas características, respectivamente. Isso representa uma estimativa de que, dos 6,3 milhões de vínculos do Executivo municipal, 4,0 milhões recebem valores abaixo do esperado, o mesmo que ocorre para 1,9 milhão de vínculos dos 3,1 milhões de vínculos que atuam no Executivo estadual.

8. Relembrando que esses valores sinalizam o somatório total dos poderes e das esferas, mas neste capítulo os militares se encontram excluídos da análise.

GRÁFICO 8

**Proporção de salários observados acima do salário previsto por poder e esfera – Brasil (2004 e 2019)**  
(Em %)



Fontes: Rais e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>).

Em terceiro lugar, os Poderes Legislativos e Judiciário e o Executivo federal possuem mais de 50% dos vínculos com salários observados maiores que os esperados. No caso do Judiciário, os percentuais são ainda mais sobrerrepresentados que os demais, com 89% dos vínculos recebendo salários superiores ao esperado – o que significa 121 mil do total de 136 mil vínculos. Assim, demarca-se que os poderes que possuem maior quantidade de “prêmios” são os que possuem menor número de vínculos – o que pode resolver questões orçamentárias, mas não necessariamente éticas.

Para investigar as heterogeneidades internas de cada poder e esfera, testou-se a existência de sobrerrepresentações de prêmios salariais por ocupação, escolaridade, gênero, raça e tempo de experiência. Dessas, apenas os grandes grupos ocupacionais e o tempo de experiência apresentaram diferenças significativas.

A tabela 2 apresenta a proporção de salários superiores ao esperado de acordo com os grandes grupos ocupacionais da CBO. Observa-se uma heterogeneidade considerável para cada grupo analisado. No caso dos profissionais das ciências e das artes, por exemplo, eles se encontram sobrerrepresentados em seis dos oito grupos, com exceção dos Legislativos municipal e estadual. Essa categoria concentra as atividades que exigem ensino superior para sua execução, com maior nível de especialização. Isso quer dizer que se trata de profissionais qualificados, e o prêmio salarial pode se justificar pelo fato de causar uma maior atratividade sobre eles, em competição com o mercado privado.

TABELA 2

**Proporção de salários observados acima do salário predito por grande grupo ocupacional segundo poder e esfera – Brasil (2019)**  
(Em %)

Grande grupo	Executivo municipal	Legislativo municipal	Executivo estadual	Legislativo estadual	Judiciário estadual	Executivo federal	Legislativo federal	Judiciário federal
Dirigentes	32	54	28	52	74	46	98	91
Profissionais das ciências	40	50	41	62	85	79	99	99
Técnicos	41	61	32	58	86	45	88	91
Serviços administrativos	35	66	42	82	87	43	72	86
Serviços	34	46	52	86	66	76	- <sup>1</sup>	98
Outros	32	51	36	80	79	26	- <sup>1</sup>	97

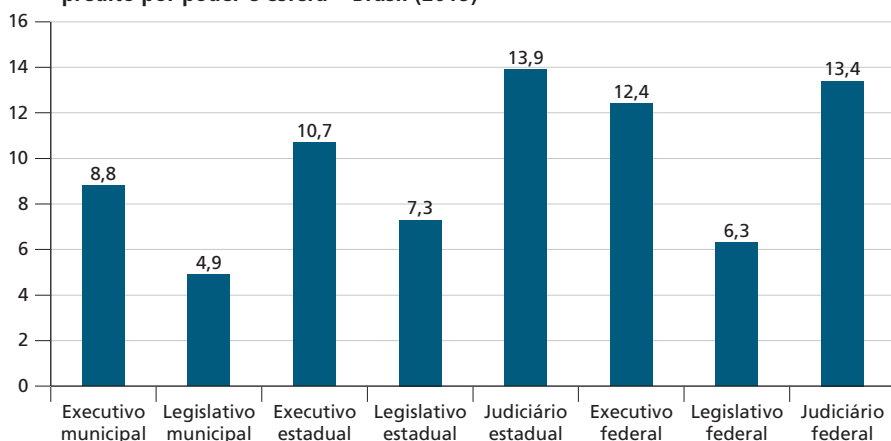
Fontes: Rais e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>).

Nota: <sup>1</sup> Não possuem vínculos registrados nessas categorias para esse poder.

Nesse sentido, observa-se que cada poder, e em cada esfera, possui suas especificidades. A dinâmica das incorporações de servidores e de reajustes em cada uma delas modula o prêmio ao longo do tempo, de acordo com suas necessidades e suas distribuições de poder interno àquela estrutura. Além disso, observa-se a média de tempo de experiência no cargo para cada grupo analisado. No gráfico 9, observa-se que aqueles com prêmios, em geral, possuem um longo período de dedicação, especialmente nos Poderes Judiciários e Executivo federal. Em contraposição, nos Poderes Legislativos, o tempo de dedicação média é consideravelmente menor, sempre abaixo de oito anos.

GRÁFICO 9

**Média de anos de experiência dos vínculos com salários observados acima do salário predito por poder e esfera – Brasil (2019)**



Fontes: Rais e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>).

Desse modo, a análise por meio de valores preditos e observados auxilia a compreender a heterogeneidade do prêmio salarial. Isto é, com base nos valores médios apresentados nas seções anteriores e por meio da decomposição de Oaxaca-Blinder, observa-se a intensidade do prêmio salarial. A abordagem aqui proposta reforça os resultados prévios, mas também ajuda a quantificar os vínculos com prêmios salariais e as diferenças para cada poder e esfera. Em uma estimativa a partir desses valores,<sup>9</sup> 41% dos vínculos públicos recebem mais que o esperado em função de suas características observadas, pessoais e regionais, o que significa 4,5 milhões de vínculos. Ao mesmo tempo, isso também significa que 6,4 milhões de vínculos recebem menos que o esperado. Isso não significa dar nenhum veredito com relação ao prêmio salarial do setor público, apenas apresentar novos olhares sobre as suas heterogeneidades.

#### 4.5 Escolaridade e experiência na explicação dos salários

Na decomposição de Oaxaca-Blinder, a análise da parte não explicada pelas variáveis observadas é de extrema importância para compreender algum fator “externo” ou institucional que atue sobre a variável dependente. Porém, como visto na subseção anterior, o prêmio salarial não é homogêneo, ao contrário, possui valores muito díspares para cada poder e esfera, com variações anuais consideráveis.

Além da parte não explicada, porém, há a parte explicada pelas variáveis observáveis. Isto é, uma parte do diferencial salarial entre os setores público e privado ocorre em função de variáveis mensuradas no modelo. Como sustentam Vaz e Hoffmann (2007) e Nakamura e Vaz (2020), variáveis de capital humano, como a escolaridade e a experiência são associadas ao diferencial salarial. Nesta subseção, analisa-se a diferença de contribuição do percentual de empregados com ensino superior e da experiência (medida pelos anos que se executa aquela função) para diferentes esferas e poderes federativos.

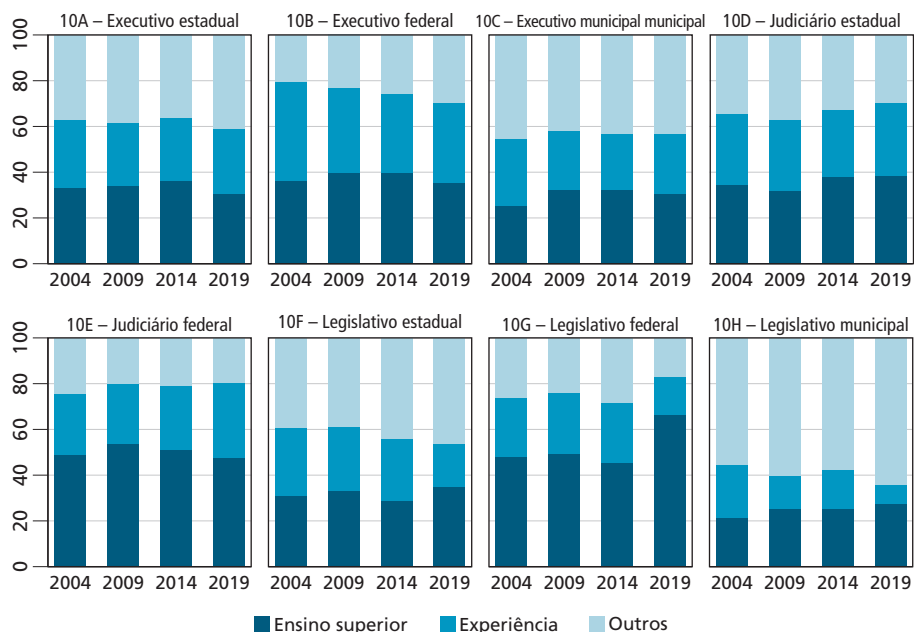
No gráfico 10, observa-se que, comparativamente ao setor privado, os percentuais explicados pela escolaridade superior e pela experiência variam por poder, esfera e entre os anos. Por poderes e esferas, é notável, à primeira vista, que: i) na esfera municipal, escolaridade superior e experiência têm uma participação menor na explicação do diferencial do que nas demais esferas, principalmente em comparação ao nível federal; ii) o Poder Judiciário tem participação elevada dessas duas variáveis tanto na esfera estadual quanto na federal; iii) nenhum dos poderes e das esferas apresenta grandes variações ao longo do tempo; e iv) em todos eles, a escolaridade superior possui participação mais elevada que a experiência, com exceção do Executivo federal, que em 2019, porém, se iguala.

9. Esse cálculo é uma aproximação, uma vez que se utilizou como base o valor total de servidores (10,9 milhões de vínculos) por poder e esfera, incluindo os militares. Porém, ao mesmo tempo, o uso dos militares é complexo, uma vez que não há ocupações equivalentes no setor privado. Por isso, essa estimativa deve ser lida com cautela.



GRÁFICO 10

Proporção explicada por escolaridade e experiência e por poder e esfera na decomposição de Oaxaca-Blinder – Brasil  
(Em %)

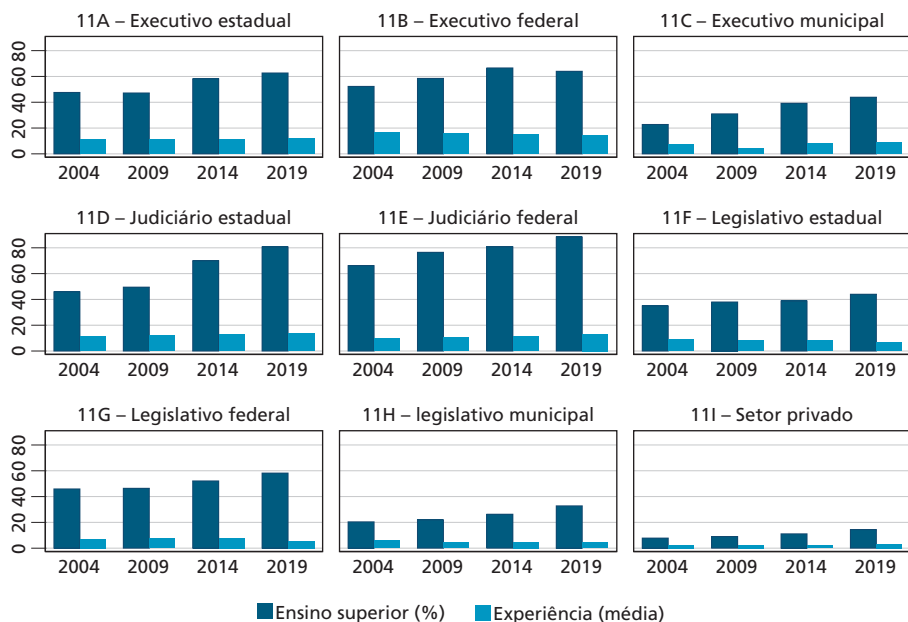


Fontes: Rais e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>).

As dimensões de escolaridade e experiência ficam evidenciadas pelo gráfico 11. O aumento de servidores com ensino superior completo é elevado em todos os grupos, principalmente quando comparado ao setor privado, que teve acréscimo de apenas 7% em quinze anos. Os menores acréscimos observados se encontram no Executivo federal e no Legislativo estadual, porém por motivos distintos. O primeiro já tinha um percentual alto em 2004, quando 52% dos vínculos possuía escolaridade superior, e passou para 67% em 2019. No último, o caso é bastante diferente, partindo de 35% em 2004, e chegando a 44% em 2019.

GRÁFICO 11

**Proporção de vínculos com ensino superior completo e anos de experiência por poder e esfera e proporção do setor privado – Brasil**  
(Em %)



Fontes: Rais e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>).

No caso da experiência em anos dedicados àquela vinculação, os acréscimos são distintos e bem menos acentuados. Os anos de dedicação sobem, em média, no Judiciário federal em 3,8 anos (de 9,4 para 13,2) e no Judiciário estadual, em 2,7 anos (11,1 para 13,8). Esses valores são consideravelmente mais altos que a contraparte privada, em que a média de anos de dedicação era de 2,5 anos em 2004 e passou para 3,3 anos em 2019. Porém, no setor público, há uma queda no tempo de experiência nos Poderes Legislativos. O tempo médio diminuiu entre 2004 e 2019 na esfera municipal (de 5,8 para 4,5), estadual (de 8,9 para 6,6) e federal (de 7,1 para 5,5).

Nesse sentido, o que ocorre, portanto, é que a escolaridade superior e a experiência permanecem com grande relevância para explicar os diferenciais salariais entre o setor privado e os poderes e as esferas federativas. Com exceção do Legislativo municipal, elas explicam mais de 50% da parte explicada pelas variáveis mensuradas no modelo. Isso quer dizer que grande parte do *prêmio salarial* do setor público é explicada por essas duas variáveis. Desse modo, o capital humano se reafirma como um elemento indispensável para compreender o diferencial, uma vez que tanto a proporção de trabalhadores com ensino superior quanto o tempo de dedicação no setor público são maiores que no setor privado.

Ao mesmo tempo, a participação delas é heterogênea por poder e esfera. No Poder Legislativo, por exemplo, é pequena e se torna menor em 2019 em todas as esferas. Na União, sua contribuição é de apenas 3% em 2019, 2% na municipal e 9% na estadual. Não por coincidência, são os grupos em que há maior redução do tempo médio de experiência. No Judiciário, a contribuição da experiência na explicação também não é elevada, mas compete com uma alta participação da escolaridade superior, que supera os 80% dos vínculos desse poder.

## 5 CONCLUSÃO

O diferencial salarial do setor público no Brasil apresenta, entre 2004 e 2019, uma considerável heterogeneidade por poder, esfera e atributos produtivos. A dinâmica do período é complexa e envolve a manutenção de um alto prêmio pelo Judiciário, uma redução no alto prêmio do Legislativo e uma melhora do salário do Executivo, que mesmo assim se mantém abaixo dos demais, até mesmo do setor privado nos municípios e estados. Esses resultados iluminam duas formas de explicação complementares, sendo uma relacionada ao capital humano, em que a qualificação média no setor público é mais alta, e outra que caracteriza o setor como um nicho separado, com regras de definição salarial específicas. Com isso, contribui-se com uma visão multifacetada do salário do emprego público ante o setor privado no Brasil, considerando aspectos institucionais e temporais.

O *efeito de segmentação*, restrito à lógica do setor público, conduz a retornos salariais sensivelmente superiores aos valores recebidos no setor privado em seis dos oito grupos de poder e esfera, com especial atenção para o Poder Judiciário, cujo prêmio é de 100% na esfera estadual e de 200% na esfera federal em 2019. Isto é, mesmo descontando os efeitos das características observadas, os salários desses vínculos são incrementados, dada a sua inserção. Pode-se aventar que, entre as causas do prêmio no Judiciário, estão: i) maior independência orçamentária (Conti, 2013); ii) existência de cargos que não possuem equivalência com o setor privado (como desembargadores, juízes e promotores); e iii) distanciamento com relação à sociedade, diferentemente dos outros poderes, que respondem de maneira mais direta à opinião pública e ao eleitorado.

No caso dos Poderes Executivo e Legislativo, há diferenças a serem consideradas. O orçamento envolve disputas mais acirradas e externas aos poderes (Conti, 2013), uma parte dos cargos é equivalente aos existentes no setor privado, e a opinião pública ressoa com mais contundência. Nesses poderes, os reajustes salariais muitas vezes ocorrem de maneira negociada com setores específicos – como os técnicos, os professores, os enfermeiros ou os policiais. Tal diferença, inclusive, justifica a existência de prêmios salariais para algumas categorias ocupacionais e a inexistência para outros, como já demonstrado por Costa *et al.* (2020). Desse modo, o prêmio

salarial encontrado no momento presente é uma função de arranjos institucionais e históricos de negociação que variam por poder e, ainda, por esfera, se considerarmos que cada ente subnacional possui condições e necessidades específicas em relação ao seu corpo de servidores.

O outro lado da definição salarial no setor público diz respeito ao *efeito de composição*, que trata das contribuições dos fatores produtivos, de capital humano, como qualificação, treinamentos e habilidades. Neste capítulo, o capital humano é mensurado pela escolaridade e pelo tempo de experiência no cargo. Sem considerar a parcela do diferencial salarial não explicado (o prêmio), os salários dos Poderes Judiciário e da esfera federal, em especial, são em grande medida justificados pela variável de nível escolar e de tempo de experiência. Com isso, as altas remunerações médias contam uma história recente do Estado brasileiro, em que parte das atividades-meio e as funções de manutenção foram terceirizadas (Palotti e Freire, 2015; Lassance, 2017), sobressaltando o fato de as funções típicas de Estado serem de maior qualificação. Ou seja, trata-se de um corpo com qualificação acima da média e conhecimentos específicos acumulados durante um longo período de dedicação.

Dessa forma, a remuneração do serviço público traz consigo muitas dessas contradições. Trata-se de um corpo qualificado, ao mesmo tempo que uma parcela dos seus vínculos recebe salários acima do esperado. Contudo, como ressaltam Mancebo e Ribeiro (2018), é recorrente a distorção da imagem do servidor e de sua remuneração. Como demonstrado por este e outros estudos (Vaz e Hoffmann, 2007; Tenoury e Menezes-Filho, 2017; Costa *et al.*, 2020; Nakamura e Vaz, 2020), há um prêmio para o setor público, que se torna menor ou até mesmo negativo quando recortado por poder e esfera. Além disso, a análise comparativa entre salário real e salário predito (subseção 4.4) demonstra que 59% dos vínculos recebem salário inferior ao esperado para suas qualificações e características. Isso indica que o prêmio de fato existe, mas para uma parcela minoritária do funcionalismo.

Com isso, espera-se qualificar o debate e, especialmente, os recursos empíricos para a discussão da remuneração no setor público brasileiro. No que diz respeito à análise empírica, aponta-se o fato de que, junto com uma vasta lista de estudos (Vaz e Hoffmann, 2007; Tenoury e Menezes-Filho, 2017; Nakamura e Vaz, 2020; Costa *et al.*, 2020), têm-se identificadas diversas facetas da heterogeneidade do prêmio salarial público no Brasil. Não se trata de um bônus amplamente distribuído, mas, ao contrário, de um bônus localizado por poder e esfera, além de suas interfaces por escolaridade e ocupação. Não obstante o vasto número de estudos, o uso da Rais como fonte de dados pode fornecer ainda explicações faltantes sobre o prêmio salarial no Brasil, dada a sua cobertura quase censitária do setor formal, que permite comparações de vínculos com as mesmas características no setor público e privado, e a estrutura longitudinal, que permite identificar os fluxos de entrada

e saída nos empregos públicos. Outras possibilidades dizem respeito à comparação entre cargos, e não entre trabalhadores, como sugere Langbein e Lewis (1998), ou sobre a eficiência do prêmio salarial como incentivo para o provimento de serviços públicos de qualidade.

Desse modo, torna-se imprescindível que alterações e redirecionamentos do emprego e do salário público no Brasil levem em consideração os estudos produzidos, bem como é fundamental que se incentive aqueles que ainda podem ser realizados com os dados disponíveis. Sem base empírica, o debate sobre o tema corre o risco de se basear em distorções impulsionadas por falsas equivalências entre o setor público e o privado, sem considerar aspectos sobre eficiência, qualidade dos serviços e desejabilidade de incentivos ao corpo funcional.

## REFERÊNCIAS

- ARAUJO, F. A. **Selection bias and the returns to public-sector employment**. [S.l.]: [s.n.], Apr. 2021. (Working Paper). Disponível em: <<https://bit.ly/3RbsC7D>>.
- BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. Washington: Grupo Banco Mundial, 2017. v. 1.
- BARBOSA, A. L. N. de H.; BARBOSA FILHO, F. de H.; LIMA, J. R. F. de. Diferencial de salários e determinantes na escolha de trabalho entre os setores público e privado no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 43, n. 1, p. 89-118, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3P6fwYk>>.
- BARBOSA, A. L. N. de H.; SOUZA, P. H. G. F. de. Diferencial salarial público-privado e desigualdade dos rendimentos do trabalho no Brasil. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 53, p. 29-36, 2012.
- BECKER, G. S. **Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education**. New York: The University of Chicago Press, 1993.
- BLINDER, A. S. Wage discrimination: reduced form and structural estimates. **Journal of Human Resources**, v. 8, n. 4, p. 436-455, 1973.
- CASTRO, F. de; SALTO, M.; STEINER, H. **The gap between public and private wages: new evidence for the EU**. Brussels: European Commission, 2013. (Economic Papers, n. 508).
- CONTI, J. M. Poderes não são independentes sem autonomia financeira. **Consultor Jurídico**, 27 ago. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3arjlbK>>.
- COSTA, J. S. *et al.* Heterogeneidade do diferencial salarial público-privado. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 68, p. 49-63, 2020.

FOGUEL, M. N. *et al.* The public-private wage gap in Brazil. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 433-472, 2000.

GOMES, P. Optimal public sector wages. **The Economic Journal**, v. 125, n. 587, p. 1425-1451, 2015.

LANGBEIN, L. I.; LEWIS, G. B. Pay, productivity, and the public sector: the case of electrical engineers. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 8, n. 3, p. 391-412, 1998.

LASSANCE, A. **O serviço público federal brasileiro e a fábula do ataque das formigas gigantes**. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2287).

LEWIS, H. G. Union/nonunion wage gaps in the public sector. **Journal of Labor Economics**, v. 8, n. 1, p. S260-S328, Jan. 1990.

LOPEZ, F.; CARDOSO JUNIOR, J. C. **Por uma reforma administrativa, republicana e desenvolvimentista**: a verdade sobre os números do emprego público e o diferencial de remunerações frente ao setor privado no Brasil. Brasília: Afipea, 2020. (Nota Técnica Afipea, n. 6).

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

MACEDO, R. Diferenciais de salários entre empresas privadas e estatais no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, v. 39, n. 4, p. 437-448, 1985.

MAIA, A. G.; SAKAMOTO, A.; WANG, S. X. How employment shapes income inequality: a comparison between Brazil and the United States. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 23, n. 3, p. 1-34, 2019.

NAKAMURA, L. M.; VAZ, D. V. Quão heterogêneo é o setor público no Brasil? Uma análise das diferenças salariais entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 12, n. 4, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3PLfc0T>>.

NUNES, W.; TELES, J. A elite salarial do funcionalismo público federal: sugestões para uma reforma administrativa mais eficiente. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 26, n. 84, p. 1-24, 2021.

OAXACA, R. Male-female wage differentials in urban labor markets. **International Economic Review**, v. 14, n. 3, p. 693-709, 1973.

PALOTTI, P.; FREIRE, A. Perfil, composição e remuneração dos servidores públicos federais: trajetória recente e tendências observadas. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8., 2015, Brasília. **Anais...** Brasília: Consad, 2015.

RIBEIRO, C.; MANCEBO, D. O servidor público no mundo do trabalho do século XXI. **Psicologia: ciência e profissão**, v. 33, p. 192-207, 2013.

SABOIA, J. M. *et al.* Produtividade e mercado de trabalho no setor de serviços no Brasil: avanços e persistência das desigualdades no período 2004-2015. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 50, n. 3, p. 159-198, 2020.

SANTOS, C. H. M. dos *et al.* O que pode dar errado quando se usam os microdados da Rais para análises do emprego público por ente federado? Um inventário dos problemas conhecidos e algumas soluções. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 65, p. 39-56, 2018.

SILVEIRA, L. S.; PENHA, P. H. E. da; CASTRO, B. P. C. de. Funcionalismo público brasileiro no século XXI: transformações ocupacionais nos diferentes níveis do poder executivo entre 2003 e 2018. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 26, n. 84, p. 1-20, 2021.

SOUZA, P. H. G. F.; MEDEIROS, M. Diferencial salarial público-privado e desigualdade de renda per capita no Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 5-28, 2013.

TENOURY, G. N.; MENEZES-FILHO, N. **A evolução do diferencial salarial público-privado no Brasil**. São Paulo: Insper, 2017. (Policy Paper, n. 29).

VAZ, D. V; HOFFMAN, R. Remuneração nos serviços no Brasil: o contraste entre funcionários públicos e privados. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 16, n. 2 (30), p. 199-232, 2007.

## ANEXO A

**TABELA A.1**  
**Estatísticas descritivas para os Poderes Executivo e Legislativo municipais e vínculos do setor privado (2019)**

Estatísticas		Executivo		Legislativo		Privados	
		Geral	2019	Geral	2019	Geral	2019
Renda (R\$)		2.514,06	2.933,68	4.143,86	4.304,19	2.215,35	2.425,98
Renda – mediana (R\$)		1.696,6	2.075,84	2.480,2	2.664,66	1.427,14	1.636,72
Log da renda horária		7,78	7,98	8,11	8,22	7,45	7,61
Idade		41,4	43,1	40,4	41,1	33,9	35,9
Empregados em 31 de dezembro		84	81,6	74,9	73,9	65,3	71
Experiência (em anos)		7,4	8	4,8	4,5	2,7	3,5
Gênero	Feminino	65,1	66,1	48,3	47,1	37,4	40,3
	Masculino	34,9	33,9	51,8	52,9	62,6	59,7
Escolaridade	Fundamental completo	22,3	15,1	14,6	9,4	31,4	19,7
	Médio incompleto	3,12	2,4	4,9	3,3	8,8	7,1
	Médio completo	39,1	38,7	54,2	54,7	48,8	58,3
	Superior completo	35,5	43,8	26,3	32,7	11	14,9
Carteira + Regime Jurídico Único		93,5	91,2	98,8	98,7	97,8	98,3
Grande grupo ocupacional	Dirigentes	8,13	8,5	24,2	25,2	3,2	3,6
	Profissionais	25,6	27,5	10,5	13	6,2	7,7
	Técnicos	19,9	20,7	4,1	3,6	8	9
	Serviços administrativos	16,6	14,7	53,2	50,6	18,7	19,5
	Serviços	22,1	21,7	6,3	5,9	26,4	27,9
	Agropecuários, florestais e pesca	0,4	0,3	0,1	> 0,1	5,7	4,7
	Produção e indústria I	5,5	5,1	1,4	1,4	25	21,2
	Produção e indústria II	0,4	0,3	0,1	0,1	4,2	3,9
	Reparação e manutenção	1,5	1,3	0,2	0,1	2,7	2,6
Região	Norte	8,8	9,7	10,2	11,7	4,3	4,3
	Nordeste	29,5	30,3	28,1	31,6	14,8	15,1
	Sudeste	40	38,4	40,6	3,4	54,6	54
	Sul	14,8	14,8	12,8	12,2	18,3	18,2
	Centro-Oeste	6,9	6,8	8,3	8,1	8,1	8,4
Raça	Indígena	0,6	0,5	0,5	0,5	0,3	0,2
	Branca	65	62,7	63,7	60,3	59,6	53,1
	Preta	3,4	3,6	3,2	3,5	5,8	6,5
	Amarela	1	1	1	1	0,8	0,7
	Parda	30	32,3	32	34,9	33,6	39,4

Elaboração dos autores.



**TABELA A.2**

**Estatísticas descritivas para os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário estaduais**

Estatísticas		Executivo		Legislativo		Judiciário	
		Geral	2019	Geral	2019	Geral	2019
Renda (R\$)		4.025,1	5.063,39	8.169,05	8.224,51	11.044,57	12.241,53
Renda – mediana (R\$)		2.704,42	3.512,96	4.960,06	4.880,22	7.694,58	6.017,94
Log da renda horária		8,21	8,46	8,73	8,72	9,19	9,33
Idade		43,8	44,8	43,5	44	42,5	44
Empregados em 31 de dezembro		85,7	82,7	81,4	72,7	96,4	95,6
Experiência (em anos)		11,3	12	7,8	6,6	12,5	13,8
Gênero	Feminino	62,4	56,5	47,6	47	55,8	55,3
	Masculino	37,6	43,5	52,4	53	44,2	44,8
Escolaridade	Fundamental completo	12,1	6,2	9,6	7,3	3,4	0,9
	Médio incompleto	2,6	0,8	3,1	2,1	1,2	0,3
	Médio completo	31,2	30,4	47,7	46,6	31,9	18,1
	Superior completo	54,2	62,7	39,6	44	63,4	80,7
Carteira + Regime Jurídico Único		94	90,3	99,9	100	99,5	99,7
Grande grupo ocupacional	Dirigentes	10,9	16,6	35,9	37,6	27,4	26,9
	Profissionais	33	35,2	14	19,8	10,8	13,7
	Técnicos	25,5	24,2	3,9	3,8	37	35,3
	Serviços administrativos	19,5	14,3	44,9	38	23	22,8
	Serviços	9,6	9,1	0,8	0,7	1,2	0,7
	Agropecuários, florestais e pesca	0,1	0,1	> 0,1	0	> 0,1	0
	Produção e indústria I	1,2	0,4	0,3	0,3	0,7	0,6
	Produção e indústria II	0,1	0,1	0,2	0	> 0,1	> 0,1
	Reparação e manutenção	0,2	0,1	> 0,1	> 0,1	> 0,1	> 0,1
Região	Norte	11	12,3	23,6	24,1	10,1	11,6
	Nordeste	22,3	20,7	30,9	31,4	18,9	20,7
	Sudeste	41,5	39,5	24,3	22,7	47,1	40,9
	Sul	12,8	13,8	7	8,1	15,6	16,9
	Centro-Oeste	12,4	13,7	13,9	13,7	8,3	9,9
Raça	Indígena	0,7	0,7	0,5	0,5	0,4	0,4
	Branca	66,7	65,4	61,5	58	70,5	70,1
	Preta	2,7	3	2,2	2,6	2,3	2,4
	Amarela	1	1	0,9	1	0,8	0,9
	Parda	28,8	29,8	34,9	37,9	26	26,2

Elaboração dos autores.

**TABELA A.3**  
**Estatísticas descritivas para os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário federais**

Estatísticas		Executivo		Legislativo		Judiciário	
		Geral	2019	Geral	2019	Geral	2019
Renda (R\$)		8.868,44	9.627,38	13.062,41	11.849,39	15.654,64	16.559,57
Renda – mediana (R\$)		6.467,04	7.215,54	7.202,49	6.576,82	14.228,39	15.239,46
Log da renda horária		8,93	8,99	9,01	8,97	9,55	9,61
Idade		45,1	43,7	42,8	43,8	42,4	44,8
Empregados em 31 de dezembro		94,7	92,4	81,5	65,8	96,7	96,2
Experiência (em anos)		15,4	14,5	6,8	5,5	11,2	13,1
Gênero	Feminino	43,1	39	44,3	43,5	50,7	49,6
	Masculino	56,9	61	55,7	56,5	49,3	50,4
Escolaridade	Fundamental completo	10	8,9	11,1	4,7	1,3	0,5
	Médio incompleto	0,7	1,7	1,9	1,6	0,3	0,3
	Médio completo	27,8	25,4	35,9	35,6	19,1	10,9
	Superior completo	61,3	64,1	51,1	58,2	79,3	88,4
Carteira + Regime Jurídico Único		96,7	95,1	100	100	99,9	99,9
Grande grupo ocupacional	Dirigentes	11,1	23,6	16,7	11,1	18,9	21,2
	Profissionais	37,9	37,9	5,4	4,6	6,2	6,8
	Técnicos	11,4	9,8	0,4	0,2	32	26,6
	Serviços administrativos	28,9	21,7	77,5	84,1	40,5	43,1
	Serviços	8,3	5,5	0,1	> 0,1	1,8	2,1
	Agropecuários, florestais e pesca	0,1	0,1	0	0	> 0,1	0
	Produção e indústria I	2	1,1	0	0	0,6	0,3
	Produção e indústria II	0,1	0,1	0	0	0	> 0,1
	Reparação e manutenção	0,2	0,2	0	0	> 0,1	> 0,1
Região	Norte	9,8	10,3	0	0	5,7	5,5
	Nordeste	19,9	19,1	0	0	17,2	17
	Sudeste	36,4	37,9	0	0	31,2	30,9
	Sul	11,3	11,3	0	0	12,5	11,9
	Centro-Oeste	22,6	21,5	100	100	33,5	34,7
Raça	Indígena	0,6	0,5	1,5	1,3	0,6	0,7
	Branca	65,2	63,2	68,1	66	71,9	71,5
	Preta	3,6	3,7	2,1	2,2	2	2,1
	Amarela	2,2	1,6	1,2	1,1	2,1	1,9
	Parda	28,4	30,9	27,1	29,4	23,4	23,8

Elaboração dos autores.

## REMUNERAÇÕES E DESIGUALDADES SALARIAIS NO FUNCIONALISMO BRASILEIRO ENTRE 1985 E 2019<sup>1</sup>

Felix G. Lopez<sup>2</sup>  
Leonardo Silveira<sup>3</sup>  
Bruno Portes<sup>4</sup>  
José Teles<sup>5</sup>  
Ulisses Ferreira<sup>6</sup>  
Erivelton Guedes<sup>7</sup>  
Pedro Elgaly<sup>8</sup>  
Ademar Guedes<sup>9</sup>  
Fernanda Baeta<sup>10</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é descrever e analisar os decis e quartis da remuneração do funcionalismo público em seus diferentes níveis e poderes, incluindo análises que abrangem as diferenças entre homens e mulheres e os diferentes níveis de escolaridade. Também apresentamos os mesmos decis e os analisamos aplicando o recorte por sexo e por escolaridade. Esperamos, em diálogo com os demais capítulos deste livro que debatem aspectos do perfil remuneratório do funcionalismo,

---

1. Todos os dados aqui apresentados encontram-se disponíveis na plataforma Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>). Pode-se, a propósito, encontrar neste *link* uma versão deste capítulo que contém gráficos dinâmicos, em que é possível aplicar filtros e recortes de análise de interesse. Agradecemos aos pesquisadores Acir Almeida e Danilo Coelho a boa vontade e os comentários proveitosos em versões anteriores deste texto. Eles não respondem por eventuais erros, omissões, enunciados ou juízos expressos no texto. Partes da primeira seção deste texto foram publicadas como Nota Técnica Diest/Ipea nº 51 (disponível em: <<https://bit.ly/3OwHKL4>>).

2. 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](mailto:felix.lopez@ipea.gov.br)>.

3. Pesquisador associado à Diest/Ipea, no projeto Atlas do Estado Brasileiro. *E-mail*: <[leossilveira.soc@gmail.com](mailto:leossilveira.soc@gmail.com)>.

4. Pesquisador associado à Diest/Ipea. *E-mail*: <[bruno.castro@ipea.gov.br](mailto:bruno.castro@ipea.gov.br)>.

5. Pesquisador de pós-doutorado do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP); e pesquisador associado à Diest/Ipea, no projeto Atlas do Estado Brasileiro. *E-mail*: <[joseteles@usp.br](mailto:joseteles@usp.br)>.

6. Professor do Departamento de Ciências Atuariais da Universidade Federal Fluminense (UFF). *E-mail*: <[ulisses.uff@gmail.com](mailto:ulisses.uff@gmail.com)>.

7. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset/Ipea); e coordenador da plataforma Atlas do Estado Brasileiro. *E-mail*: <[erivelton.guedes@ipea.gov.br](mailto:erivelton.guedes@ipea.gov.br)>.

8. Pesquisador associado à Diest/Ipea. *E-mail*: <[pedro.elgaly@ipea.gov.br](mailto:pedro.elgaly@ipea.gov.br)>.

9. Pesquisador associado à Diest/Ipea. *E-mail*: <[ademar.guedes@ipea.gov.br](mailto:ademar.guedes@ipea.gov.br)>.

10. Pesquisadora associada à Diest/Ipea. *E-mail*: <[fernandacbaeta@gmail.com](mailto:fernandacbaeta@gmail.com)>.

contribuir para um entendimento mais acurado das diferenças entre segmentos do setor público e apoiar a reflexão sobre políticas remuneratórias mais justas.

Embora esteja já bem estabelecido que há diferenças significativas entre as remunerações dos segmentos do funcionalismo entre os níveis federativos e seus poderes, uma descrição mais acurada dá base para compreender, de modo mais realista, esta dimensão tão importante para a forma e o perfil de organização do funcionalismo brasileiro.

A análise das remunerações subsidia o entendimento tanto de padrões e tendências no setor público quanto da valoração ou do *status* social diferenciado aplicado a servidores de níveis federativos, poderes, cargos e carreiras. Podem, ainda, apoiar o entendimento sobre a capacidade de mobilização política e a atratividade percebida no recrutamento de quadros em cada segmento do funcionalismo. Por fim, as informações contribuem para rediscutir uma percepção pública de pagamentos excessivos no setor público (Banco Mundial, 2017), ao mesmo tempo que se pode ressaltar as especificidades de muitas atividades exercidas neste setor.

Por um lado, associa-se o funcionalismo público a um padrão de remuneração superior ao mercado de trabalho privado, devido a distorções e carreiras muito rígidas (Banco Mundial, 2017). Como ressaltam Barbosa e Souza (2012), um dos fatores de determinação dos salários é o chamado *efeito preços*, por ser um nicho segmentado, em que as regras de determinação se diferem do mercado. Por outro lado, estes autores ressaltam que o outro fator determinante é o *efeito composição*, uma vez que, no funcionalismo público, exige-se uma alta qualificação, além de se exercerem funções específicas. Em outras palavras, trata-se de um grupo altamente qualificado, que justifica o “prêmio salarial”. Em resumo, como analisado por Costa *et al.* (2020) e por Leonardo Silveira no capítulo 8 desta obra, esse prêmio é heterogêneo dentro do funcionalismo público brasileiro, sendo de, conforme (*Ibid.*), 135% no nível federal e de 18% no nível municipal, o qual concentra a maioria dos servidores.

Em linha com esse argumento da heterogeneidade, os dados deste capítulo sugerem que análises normativas e genéricas com base em “remunerações no setor público brasileiro” que pretendam emitir juízos normativos correm risco de incorrer em generalizações que distorcem e ofuscam a realidade. O capítulo também reafirma que as diferenças e desigualdades estruturais presentes no mercado de trabalho nacional se mostram igualmente presentes no setor público, que, como tal, apresenta remunerações inferiores para mulheres, em geral, e grande discrepância entre níveis de escolaridade.

O texto se estrutura em três seções principais. Primeiro, detalhamos os decis da remuneração mensal. Em seguida, apresentamos algumas diferenças remuneratórias

dos mesmos segmentos, por níveis de escolaridade e sexo. Adiante, discutimos algumas diferenças remuneratórias entre as ocupações.

## 2 DECIS, QUARTIS, DIFERENÇAS E DESIGUALDADES REMUNERATÓRIOS, POR NÍVEIS E PODERES

A fotografia mais ampla do perfil remuneratório retrata a seguinte estrutura. A remuneração média dos servidores municipais é significativamente menor que a do funcionalismo estadual. Esta, por sua vez, é menor que a do funcionalismo federal. Padrão similar – embora com variações no tempo – se observa entre os poderes. Em cada nível federativo, servidores do Executivo têm remuneração menor que os servidores do Legislativo, cujas remunerações médias são menores que as do Judiciário.<sup>11</sup> Em si, tais diferenças apontam políticas remuneratórias diferentes entre segmentos do funcionalismo, com implicações em termos de recrutamento e despesa bastante diferentes. Por isso, pedem análises e propostas legislativas que as considerem em sua especificidade.

Os padrões remuneratórios e suas implicações devem ser analisados à luz de uma informação essencial para o formulador de políticas remuneratórias nacionais para o funcionalismo, discutidas no capítulo 1: os funcionalismos municipal, estadual e federal correspondiam, em 2018, respectivamente, a 60%, 30% e 10% dos vínculos de trabalho no setor público do país. Em relação aos vínculos, no Executivo correspondiam a 93,9%; no Legislativo, a 2,8%; e no Judiciário, a 3,3%.<sup>12</sup> Tomar tal distribuição em conta é essencial porque se vê com clareza que, embora pequeno no todo, o funcionalismo federal goza de maior centralidade nas análises sobre o funcionalismo brasileiro e se torna a parte que motiva políticas para o todo, mesmo com um perfil remuneratório singular. Se políticas forem adotadas com escopo nacional e não se presumir a particularidade de cada segmento, as análises vão, inevitavelmente, incorrer em distorções.

Utilizamos, neste capítulo, uma representação gráfica que merece uma breve explicação. Trata-se de tabelas<sup>13</sup> acrescidas de um mapa de calor, para auxiliar na identificação dos maiores valores de remunerações mensais, por decis, quartis e medianas do setor público. Os nove decis dividem a totalidade das remunerações dos vínculos em dez classes iguais, com o mesmo número de vínculos de trabalho. O quartil representa essa divisão em quatro classes, sendo 25% cada uma delas. E, por sua vez, a mediana representa o centro das remunerações ordenadas de vínculos no setor público. Na tabela 1, os maiores valores estão em células vermelhas e em tons mais escuros.

11. A evolução temporal dessas remunerações pode ser visualizada em: <<https://bit.ly/3yqiuQD>>. Dados disponíveis em: <<https://bit.ly/3RjwG6w>>.

12. Gráfico disponível em: <<https://bit.ly/3ACrhcq>>; e dados disponíveis em: <<https://bit.ly/300HQyq>>.

13. Embora enfatizemos o ano de 2019, no Atlas do Estado Brasileiro o leitor interessado pode observar as mesmas tabelas para quais anos, a partir de 1985.

**TABELA 1**  
**Decis, quartis e mediana das remunerações públicas, por nível federativo e poder (2019)**

	1ª Decil	1ª Quartil	2ª Decil	3ª Decil	3ª Quartil	4ª Decil	Mediana	6ª Decil	7ª Decil	8ª Decil	9ª Decil
Público	1.197,6	1.626,74	1.467,06	1.816,36	5.099,78	2.255,48	2.794,4	3.493	4.461,06	5.938,1	9.211,54
Federal	2.624,74	4.750,48	4.121,74	5.209,56	14.121,7	6.367,24	8.263,44	10.319,32	12.774,4	16.437,06	20.598,72
Estadual	1.457,08	2.235,52	1.986,02	2.504,98	6.397,18	3.123,74	3.862,26	4.650,68	5.728,52	7.315,34	10.409,14
Municipal	1.097,8	1.407,18	1.297,4	1.526,94	3.562,86	1.796,4	2.155,68	2.604,78	3.183,62	4.041,9	5.718,54
Executivo	1.187,62	1.596,8	1.447,1	1.776,44	4.780,42	2.185,62	2.694,6	3.343,3	4.221,54	5.498,98	8.173,62
Legislativo	1.167,66	1.846,3	1.586,82	2.095,8	7.325,32	2.784,42	3.612,76	4.670,64	6.287,4	8.832,3	14.790,36
Judiciário	4.381,22	6.936,1	6.037,9	7.704,56	15.998,06	9.211,54	11.137,68	12.814,32	14.700,54	17.494,94	21.806,3
Executivo federal	2.594,8	4.481,02	3.932,12	4.999,98	12.584,78	5.978,02	7.235,5	9.151,66	11.177,6	14.131,68	19.311,3
Executivo estadual	1.427,14	2.165,66	1.916,16	2.415,16	5.858,26	2.944,1	3.612,76	4.361,26	5.279,42	6.616,74	9.301,36
Executivo municipal	1.097,8	1.407,18	1.297,4	1.526,94	3.532,92	1.796,4	2.145,7	2.584,82	3.163,66	4.001,98	5.638,7
Legislativo federal	1.776,44	2.944,1	2.534,92	3.562,86	13.263,42	4.491	5.728,52	7.654,66	10.808,34	15.608,72	24.460,98
Legislativo estadual	1.327,34	2.395,2	1.996	2.844,3	10.459,04	3.822,34	4.990	6.596,78	8.822,32	12.694,56	18.802,32
Legislativo municipal	1.077,84	1.536,92	1.387,22	1.736,52	5.129,72	2.155,68	2.734,52	3.493	4.481,02	5.997,98	8.942,08
Judiciário federal	8.253,46	11.706,54	10.838,28	12.275,4	19.510,9	13.612,72	14.830,28	16.407,12	18.343,24	20.718,48	23.443,02
Judiciário estadual	4.171,64	5.888,2	5.459,06	6.357,26	12.624,7	7.504,96	8.373,22	9.740,48	11.646,66	13.832,28	18.413,1

Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br/>>.

Obs.: 1. Valores corrigidos para janeiro de 2019 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (INPC/IBGE).

2. Uma versão dinâmica da tabela 1, com atualização permanente e uma série que retrocede a 1985, encontra-se em: <<https://bit.ly/3AAUDAj>>.

## 2.1 Remunerações gerais no funcionalismo

Conforme os dados reportados na tabela 1, entre os aproximados 11,5 milhões de vínculos de trabalho no funcionalismo público do Brasil, em 2019, um quarto recebia até R\$ 1.626; metade recebia até R\$ 2.794; e 90% recebia um salário de até R\$ 9.211. Quase 90% do funcionalismo do país recebia valor igual ou menor que 60% dos servidores do Judiciário federal – os quais, por sua vez, apresentam as maiores remunerações em todos os recortes de renda por decis ou quartis. O primeiro decil da remuneração do Judiciário federal é mais de três vezes o verificado no Executivo federal e mais de quatro vezes o valor observado no primeiro quartil do Legislativo federal.

Entre as segmentações analisadas neste capítulo, o funcionalismo municipal apresentou as menores remunerações; metade dos vínculos neste nível recebiam até R\$ 2.155 e 90% das remunerações não ultrapassaram R\$ 5.718. No Executivo estadual, 25% dos servidores recebiam até R\$ 2,2 mil; metade recebia salário de até R\$ 3,6 mil; e 90% recebia remuneração de até R\$ 9 mil.

Ainda com base na tabela 1, analisamos as disparidades nas remunerações, por níveis e poderes, utilizando a razão entre o primeiro e o último decil. As maiores diferenças entre esses extremos estão no Poder Legislativo. No Legislativo federal, a remuneração no nono decil foi quatorze vezes maior do que no primeiro decil. Nos Legislativos estadual e municipal, essa discrepância foi de treze e doze vezes, respectivamente. A razão entre os decis foi de sete vezes no Poder Executivo e cinco vezes no Poder Judiciário. Destaca-se que a menor disparidade é verificada no Judiciário federal, em que essa razão foi de aproximadamente três vezes.

No nível federal, as maiores remunerações são do Executivo (civil e militar). O recrutamento de servidores com ensino médio, em que a média salarial é quase 50% inferior à remuneração média mensal dos servidores com ensino superior, se reduziu significativamente nas últimas décadas, especialmente no serviço público federal. Por outro lado, diversos estudos analisam o diferencial salarial público-privado e apontam, em geral, grande heterogeneidade. Costa *et al.* (2020) realizaram a análise mais detalhada sobre o diferencial salarial entre os setores nos três níveis administrativos e no setor privado. Um dos resultados aponta que o prêmio salarial é maior entre trabalhadores do setor público com maior nível de escolaridade. Em termos ocupacionais, as autoras apontaram também grande variação, que é maior nas ocupações de menor escolaridade.

O primeiro quartil dos vínculos no Executivo federal recebe até R\$ 4,5 mil; metade recebe até R\$ 7,3 mil; e 90% recebe até R\$ 19,3 mil. Os 10% com menor remuneração no nível federal recebem 136% a mais que o mesmo contingente no nível municipal. Esse percentual aumenta para 242% no último decil. A diferença se reduz para 81% e 107%, respectivamente, entre os mesmos decis do funcionalismo federal e no estadual.

## 2.2 Remunerações nos diferentes poderes: Judiciário, Executivo e Legislativo

No Poder Judiciário, os decis de remuneração estão acima dos demais em outros segmentos do setor público, tanto nos estados quanto na União. Sem diferenciar por nível federativo, o limite da remuneração do primeiro decil do Judiciário é de R\$ 4,3 mil, superior ao limite remuneratório de 80% dos servidores municipais (que correspondem a 5 milhões de vínculos). Metade dos vínculos no Judiciário recebem até R\$ 11,1 mil e o nono decil tem o limite de R\$ 21,8 mil. A título de comparação, o nono decil dos servidores municipais tem remuneração de R\$ 5,7 mil e, no nível estadual (nos três poderes), R\$ 10,4 mil.

Se as remunerações do Judiciário são superiores aos demais segmentos do setor público, é de se notar que o valor acima de R\$ 23 mil equivale a um percentual de 10% do Judiciário, ele próprio abrangendo 3,3% do funcionalismo. Numericamente, o contingente não representa uma parcela expressiva dos vínculos do setor público.

A remuneração no Judiciário é bastante discrepante dos demais poderes. No Executivo, a remuneração mediana é de R\$ 2,7 mil, o que equivale a 24% da remuneração mediana do Poder Judiciário. É no Poder Executivo que estão concentradas a maior parte dos vínculos e aquelas ocupações que atendem aos serviços básicos da população, como: professores, enfermeiros, médicos, profissionais de segurança pública, entre outros.

Por sua vez, no Poder Legislativo, as diferenças na remuneração são altas em comparação ao Poder Judiciário, mas superiores em relação ao Poder Executivo. No entanto, é preciso ressaltar que essa superioridade fica mais evidente nos últimos decis, em especial no nono, pois nesse corte de renda a remuneração no Poder Legislativo é 80% superior à que se verifica no Executivo e representa 67% da remuneração observada no Poder Judiciário.

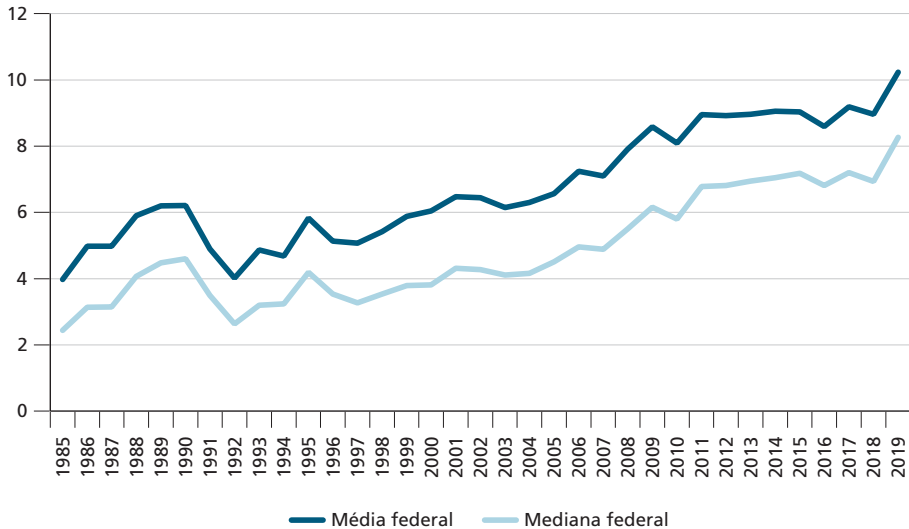


### 2.3 Tendências da mediana das remunerações

Em que pese as políticas remuneratórias responderem a diferentes fatores com implicações diferentes entre níveis federativos – tais como maior ou menor espaço fiscal e ideologias associadas a programas político-partidários –, a trajetória da mediana das remunerações apresenta, comparativamente, tendências em geral semelhantes nos diferentes níveis federativos.

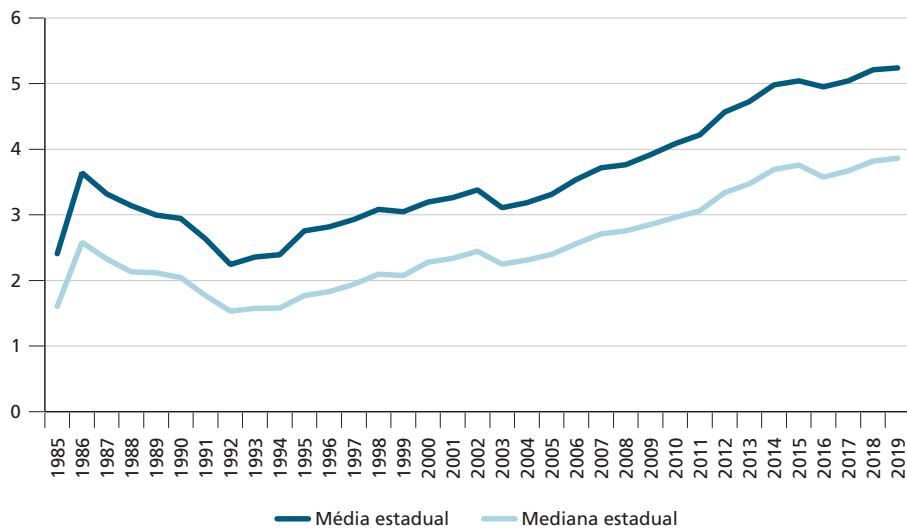
Durante os anos 1980 e o início dos anos 1990, a conjuntura inflacionária gerou maior instabilidade nas remunerações.<sup>14</sup> A partir de meados dos anos 1990, as remunerações médias e medianas do Judiciário assumem uma trajetória de aumento bem superior à dos demais poderes. A partir dos anos 2000, há um movimento de maior expansão das remunerações – no nível federal, a partir de 2004 –, que se interrompe por volta de 2012, nos três níveis. O gráfico 1 ilustra essa evolução das médias e medianas, em cada nível e poder, desde o início da série temporal.

GRÁFICO 1  
Remuneração média e mediana por nível federativo ou poder (1985-2019)  
(Em R\$ 1 mil)  
1A – Federal

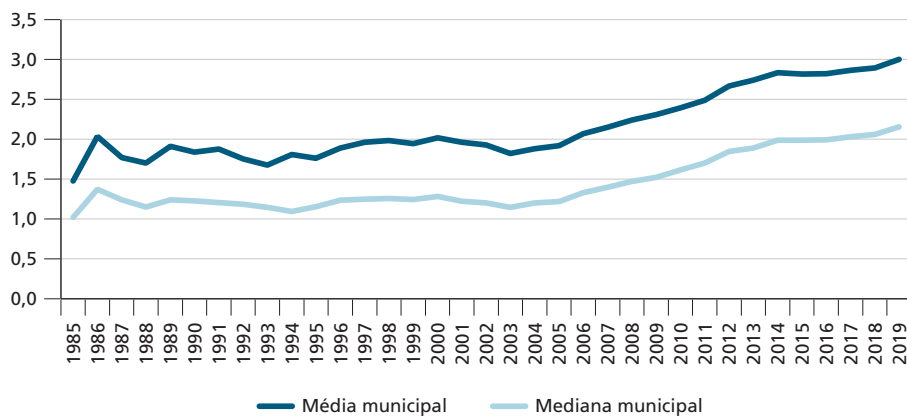


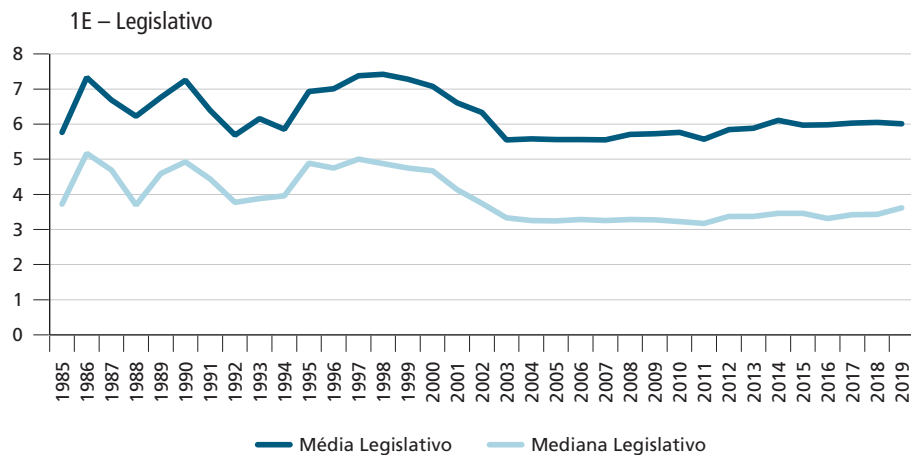
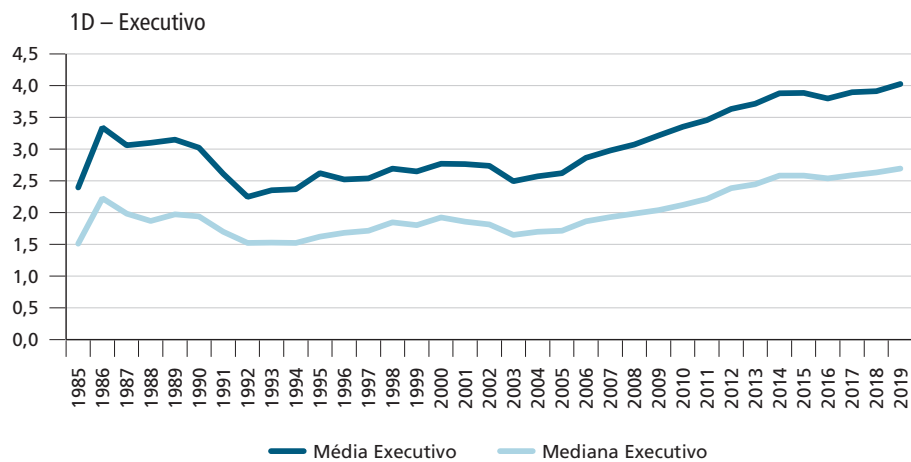
14. Em 1989, por exemplo, a inflação anual foi de quase 2.000%, já em 1993 foi de quase 2.500%. Em um cenário como este, é mais comum as remunerações sofrerem mudanças significativas entre os anos.

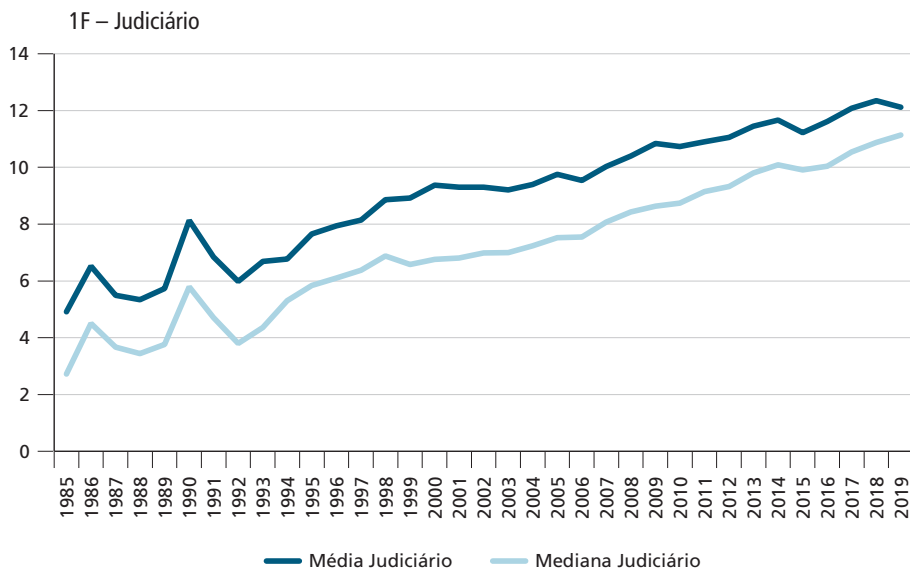
1B – Estadual



1C – Municipal







Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

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

Um meio alternativo e complementar para comparar remunerações é observando a distribuição por faixas de valores, em níveis de poderes distintos. O gráfico 2 permite comparar esses dados, bem como quartis, para os anos de 1986 e 2019.<sup>15</sup>

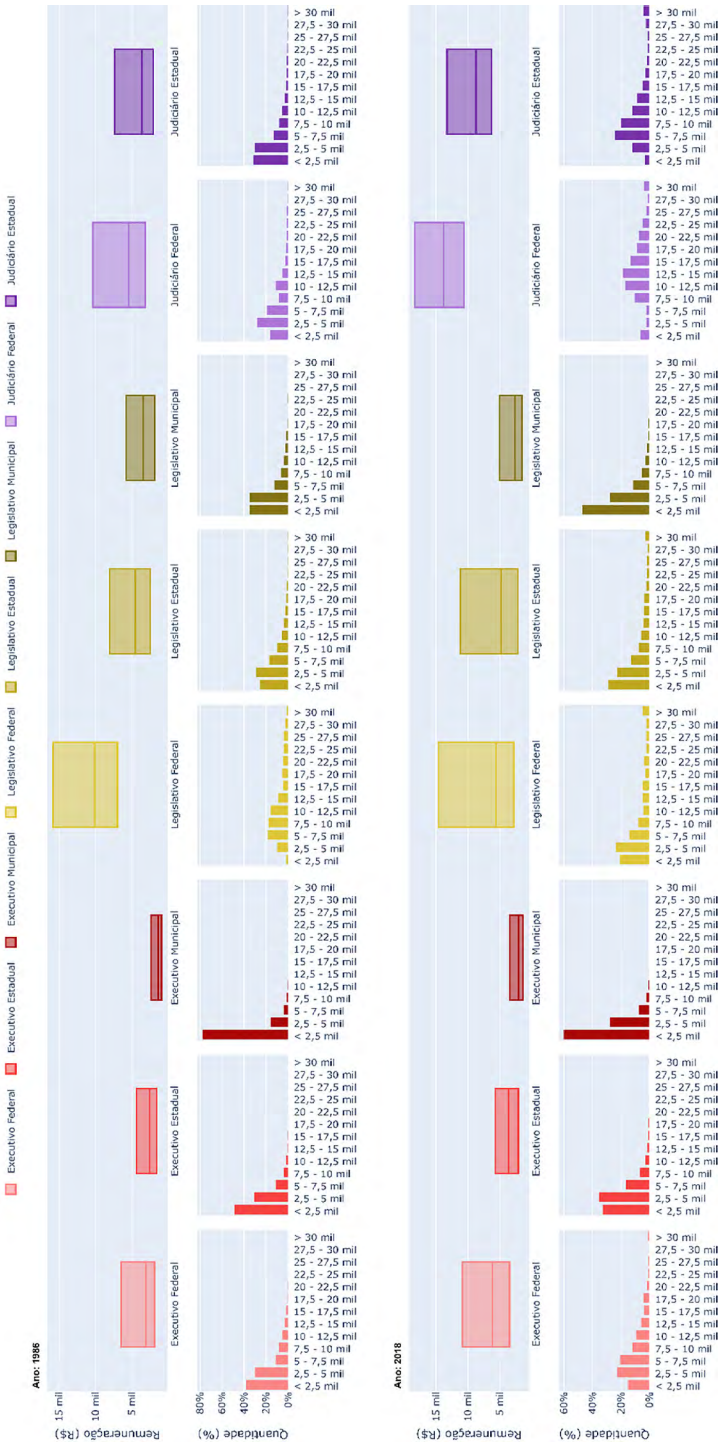
A comparação entre os dois períodos aponta o aumento das remunerações no setor público, embora com trajetórias bem distintas por segmento do funcionalismo. Tomem-se dois exemplos até certo ponto extremos: o Executivo municipal e o Judiciário federal.

No Executivo municipal, que são as barras vermelhas mais escuras (terceira, da esquerda para a direita), em 1986, 78% dos funcionários recebiam até R\$ 2,5 mil. O percentual das remunerações entre R\$ 2,5 mil e R\$ 5 mil era de 16%. Em 2019, os percentuais para as mesmas faixas se alteraram para 60% e 28%, respectivamente. Significa que um percentual menor de servidores municipais se situava na primeira faixa (embora, em números absolutos, tenha se ampliado) e um percentual maior de servidores passou a constar na segunda faixa de remuneração.

No Judiciário federal, as mesmas duas faixas – até R\$ 2,5 mil e de R\$ 2,5 mil a R\$ 5 mil – passaram de 16% e 28%, em 1986, para 7% e 2% em 2019. Houve redução significativa, em termos percentuais, dos servidores com remuneração nessas duas faixas mais baixas. Visualmente, a comparação dos dois pontos no tempo indica um deslocamento de barras mais altas para o lado direito de cada histograma.

15. Neste *link*, o leitor poderá acessar o gráfico dinâmico com cada um dos anos, de 1985 a 2019: <<https://bit.ly/3Pet2c8>>.

**GRÁFICO 2**  
**Distribuição de remuneração nos poderes segregados por níveis federativos (2019)**



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

Obs.: 1. Valores corrigidos para janeiro de 2019 pelo INPC/IBGE.

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

A ausência de dados sobre servidores terceirizados – que é um ponto cego de difícil superação nos dados administrativos atualmente disponíveis no país –<sup>16</sup> talvez influencie todas as distribuições. As ocupações terceirizadas, em geral, são aquelas com menor remuneração. Conseqüentemente, o aumento da terceirização deslocaria a distribuição da remuneração para a direita e diminuiria a dispersão. Não dispomos de dados a respeito, contudo. Porém, a intensidade diferente da terceirização entre os poderes afetaria as distribuições das remunerações. Pode ser, por exemplo, que as remunerações maiores observadas no Judiciário reflitam aumento da terceirização entre aqueles que exercem atividades com remunerações menores, o que resultaria na concentração de servidores com remunerações maiores.

Fenômeno similar, inverso, de redução do quantitativo de um dado segmento ocorreu quando o serviço público federal passou a extinguir carreiras de nível médio de escolaridade. Resultou desse movimento maior concentração de pessoas com remuneração mais alta, bem como uma elevação mais rápida da escolaridade média dos servidores. O retrato seria diferente se as ocupações então terceirizadas, com menores salários e escolaridade, fossem incluídas. Por isso, é importante construir meios de estimar o volume de terceirizações que tem ocorrido no setor público.

### **3 DECIS, QUARTIS, DIFERENÇAS E DESIGUALDADES REMUNERATÓRIOS, POR FAIXAS DE ESCOLARIDADE E POR SEXO**

A literatura sobre o mercado de trabalho brasileiro aponta que a escolaridade e o gênero têm um efeito significativo nos padrões de remuneração. No setor público não é diferente, e, em geral, espelha características estruturantes do mercado de trabalho, havendo altos níveis de desigualdade em determinados recortes por poder e esfera. Nesta seção, apresentamos os valores e as razões entre as remunerações dos decis, dos quartis e das medianas separando os servidores por sexo e por nível de escolaridade. A tabela 2 detalha os decis, os quartis e as medianas das remunerações por nível federativo, poder e sexo.

Com base na tabela 2 e no gráfico 3, a maior diferença salarial entre decis ocorre entre os homens do Legislativo federal, cuja razão entre o primeiro e o nono decil é de 14,6 vezes. Nesse caso, o que explica a grande diferença é, principalmente, o alto valor do décimo mais bem remunerado, que é o mais alto entre todos os poderes e esferas. Em contrapartida, a menor razão entre o primeiro e o nono decil foi encontrada entre os homens do Judiciário federal, de 2,7 vezes. Assim, tem-se que o primeiro decil possui um salário alto em comparação aos demais poderes e esferas, recebendo R\$ 8.732,00.

No caso das mulheres, as maiores concentrações estão no Poder Legislativo das esferas federais e estaduais, em que o nono decil supera o primeiro em 13,0 e 14,0 vezes, respectivamente. Novamente, o Judiciário apresenta as menores concentrações, tendo em vista que, no caso das mulheres, essa relação entre os decis foi de 4,5 e 4,2 vezes nos níveis federal e estadual.

---

16. Ver capítulo 6 desta obra.

TABELA 2  
Remuneração por poder e esfera dos decis e quartis salariais do setor público – Brasil (2019)

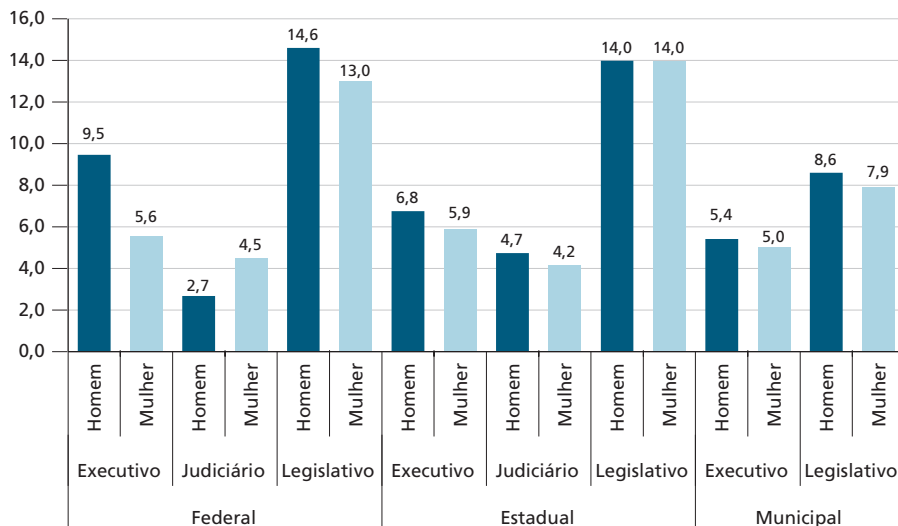
Esfera, poder e sexo <sup>1</sup>	1º decil	2º decil	1º quartil	3º decil	4º decil	Mediana	6º decil	7º decil	3º quartil	8º decil	9º decil
LFH	1.836	2.675	3.144	3.723	4.711	5.978	8.353	12.136	14.611	16.916	26.816
LEH	1.397	2.016	2.495	2.994	3.992	5.249	6.996	9.561	11.178	13.663	19.541
LEM	1.267	1.936	2.206	2.695	3.583	4.671	6.198	8.104	9.830	11.637	17.685
LFM	1.627	2.355	2.854	3.393	4.361	5.499	6.886	9.152	11.337	13.812	21.158
EFH	2.106	3.553	4.212	4.860	5.898	7.026	9.062	11.337	12.824	14.980	19.920
LMH	1.108	1.487	1.647	1.876	2.365	2.994	3.762	4.820	5.509	6.497	9.521
LMM	1.048	1.297	1.477	1.607	1.996	2.495	3.154	4.082	4.701	5.489	8.283
EEH	1.607	2.305	2.655	3.024	3.703	4.381	5.200	6.198	6.896	7.834	10.848
EEM	1.337	1.727	1.946	2.146	2.545	3.014	3.693	4.541	5.050	5.679	7.884
EFM	3.333	4.401	4.860	5.130	6.088	7.455	9.251	11.018	12.226	13.443	18.573
EMH	1.088	1.287	1.397	1.497	1.756	2.076	2.495	3.074	3.473	3.972	5.888
EMM	1.108	1.297	1.417	1.537	1.816	2.186	2.635	3.204	3.563	4.022	5.549
JEH	4.122	5.449	5.868	6.357	7.545	8.523	10.120	12.056	13.094	14.391	19.561
JFM	5.230	10.609	11.547	12.186	13.503	14.820	16.617	18.713	19.890	21.018	23.473
JEM	4.212	5.459	5.898	6.357	7.455	8.283	9.511	11.327	12.265	13.433	17.565
JFH	8.733	11.058	11.826	12.405	13.703	14.830	16.257	18.014	19.112	20.399	23.403

Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br/>>.

Nota: <sup>1</sup> Nas legendas da primeira coluna, as letras L, E e J iniciais identificam os três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário, respectivamente); as letras M, E, F intermediárias, os três níveis federativos (municipal, estadual e federal, respectivamente); e, por fim, homens e mulheres são identificados por H e M.

GRÁFICO 3

Razão entre as remunerações do nono e primeiro decil, por nível federativo, poder e sexo (2019)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

Embora o Judiciário apresente as maiores remunerações, em geral, figura como o poder com as menores discrepâncias (gráfico 3), o que demonstra que as remunerações dos decis inferiores são comparativamente mais altas que as dos demais poderes. Uma forma alternativa de interpretar os dados é dizer que o Legislativo apresenta uma amplitude salarial maior, em geral, que os demais poderes. Deve-se ainda ter em conta que, devido à impossibilidade de identificar e incluir a remuneração de servidores terceirizados no setor público, seria razoável esperar que as razões retratadas no gráfico 1 se tornem ainda maiores – uma vez que a terceirização é mais intensa nas atividades com menor remuneração.

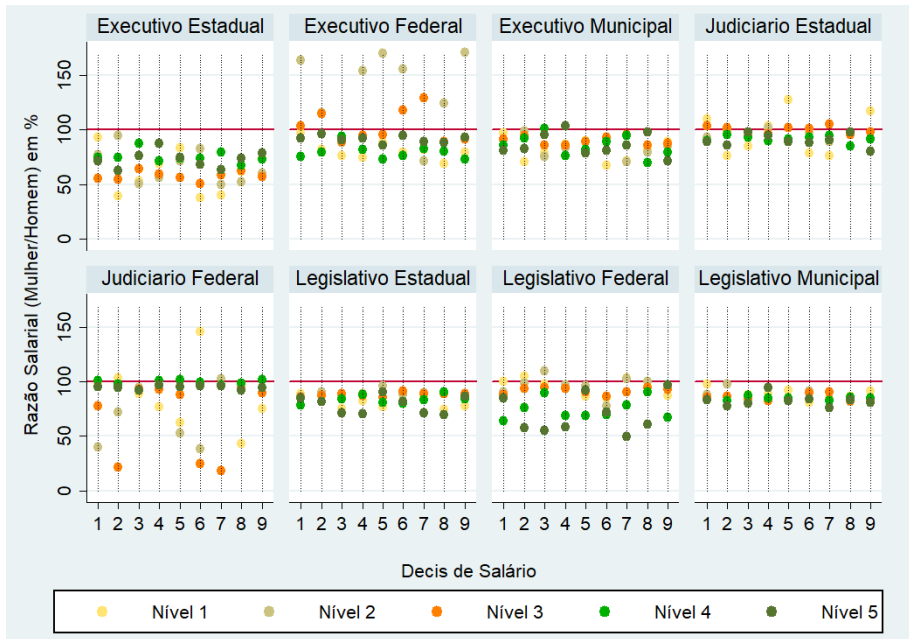
O gráfico 3 demonstra que, de maneira geral, a razão entre os salários do nono e do primeiro decil é equivalente para homens e mulheres, com algumas exceções. No gráfico 4, por sua vez, os salários de homens e mulheres são comparados entre si, buscando jogar luz sobre o diferencial salarial entre os sexos, agora considerando também o nível de escolaridade entre eles. O grau de escolaridade dos indivíduos é um fator determinante para o ingresso em ocupações com salários maiores. Contudo, dois diferentes cargos ocupados por pessoas com mesmo grau de escolaridade não necessariamente possuem remunerações semelhantes. Elas podem ser bastante discrepantes, pois outros fatores, para além do capital humano, definem as remunerações em cada ocupação ou cargo público.



No gráfico 4, quando as mulheres recebem salários superiores aos dos homens, as bolinhas ultrapassam a linha vermelha, tendo em vista que estar abaixo significa receber salários inferiores aos seus pares do sexo masculino. Em apenas 9% dos casos os salários das mulheres são superiores àqueles recebidos pelos homens. As principais ocorrências de salários femininos maiores estão no Executivo federal, para aquelas com nível escolar 2, que significa servidoras com ensino fundamental completo ou médio incompleto. A maior diferença favorável às mulheres ocorre no decil 4, em que as mulheres com essa escolaridade recebem 171% do salário masculino nesse mesmo decil. Contudo, isso é um caso raro, e se repete em apenas outras 39 comparações, entre todas as 440 possíveis.

GRÁFICO 4

Razão salarial entre mulheres e homens por poder e esfera – Brasil (2019)  
(Em %)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

Obs.: 1. Nível 1, até o nono ano do ensino fundamental; nível 2, ensino fundamental completo ou ensino médio incompleto; nível 3, ensino médio completo ou superior incompleto; nível 4, ensino superior completo; e nível 5, pós-graduação completa, incluído o nível de mestrado e doutorado.

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

O gráfico 2 informa ainda que, em pouquíssimos casos, as mulheres com níveis escolares mais altos têm salários superiores aos dos homens. No Executivo federal, por exemplo, há 45 grupos de decis e escolaridade,<sup>17</sup> mas em apenas doze deles as mulheres recebem salários maiores que os dos homens. Contudo, isso ocorre apenas nos níveis 2 e 3 – ou seja, com ensino fundamental completo ou médio completo, mas nenhuma vez com superior completo ou mais.

Contudo, tais dinâmicas diferem por poder e esfera. No Judiciário federal, por exemplo, há grupos de mulheres que recebem menos de 50% do salário médio dos homens com a mesma escolaridade e no mesmo decil. Com nível escolar 2, as mulheres recebem 38% do salário masculino no decil 2 e 52% no decil 3. Também no Judiciário federal, com escolaridade de nível 3, as mulheres recebem 19% e 25% do salário masculino nos decis 2 e 3, respectivamente.

No Poder Legislativo, por sua vez, nem a mais alta escolaridade garante a equiparação salarial. No Legislativo federal, entre trabalhadores com ensino superior completo, o salário médio das mulheres corresponde a 57%, 52%, 50%, 58% e 72% do salário dos homens entre os decis 3 e 7, respectivamente.

Sendo assim, a comparação por sexo demonstra uma prevalência de salários superiores para os homens sobre as mulheres. Contudo, há variações por recortes federativos, e eles nem sempre vão repetir o mesmo padrão – isto é, nem sempre a escolaridade irá garantir maior equidade entre os grupos de sexo, podendo, ao contrário, aumentar o diferencial salarial.

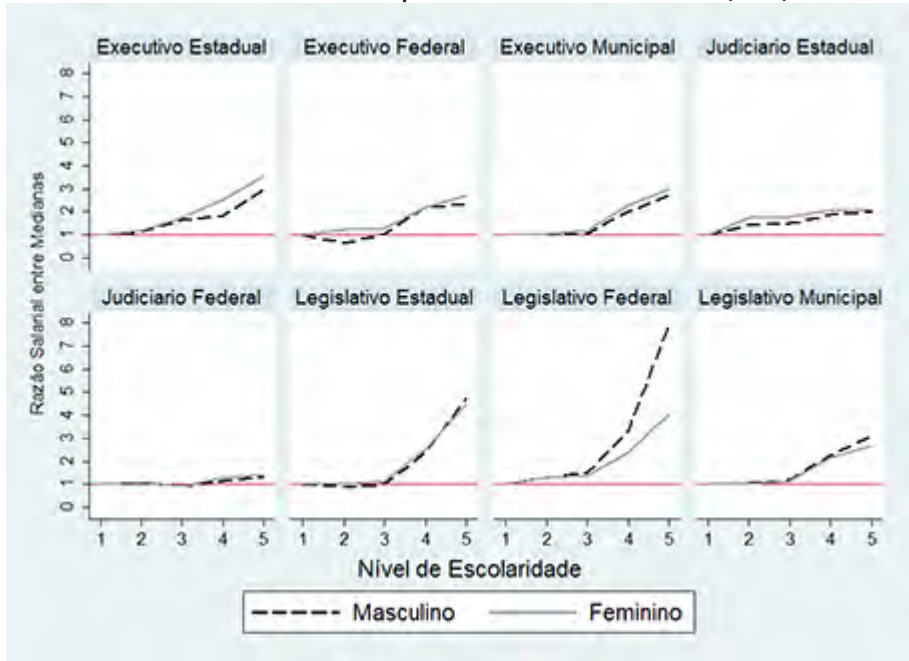
Outro exemplo de como cada poder e esfera possui dinâmicas distintas é a comparação das razões entre as medianas salariais por nível escolar, no gráfico 5. As linhas representam o valor da mediana daquele grupo de escolaridade em relação à mediana no nível 1 – por isso, o nível mais baixo de escolaridade sempre tem valor igual a 1, pois representa a sua mediana sobre ela mesma. Os resultados indicam que, no Judiciário federal, as mulheres com pós-graduação (nível 5) possuem a mediana do salário 1,4 vezes maior que as mulheres com menos que o fundamental completo (nível 1). No extremo oposto, no Legislativo federal, homens com ensino superior completo (nível 4) ganham 3,3 vezes mais que homens com ensino fundamental incompleto (nível 1); com nível 5, eles ganham quase oito vezes mais que os homens do nível 1.

---

17. São nove decis e cinco níveis de escolaridade.

GRÁFICO 5

Razão salarial entre as medianas por nível escolar e sexo – Brasil (2019)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

Obs.: 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).

Observa-se que o aumento da escolaridade está invariavelmente associado a um aumento da concentração salarial (gráfico 5). Contudo, o nível de escolaridade em que isso passa a fazer diferença depende de cada poder e esfera. No Executivo municipal, no Judiciário federal, no Legislativo estadual e no Legislativo municipal, é apenas a partir da posse do diploma de ensino superior que a diferença salarial se torna mais significativa, enquanto em outros o ensino médio completo já se torna um marcador para diferenças salariais por escolaridade.

Portanto, as análises desta seção demonstram heterogeneidades entre os poderes e as esferas em questão. Algumas delas tendem a ser mais desiguais entre si, como é o caso do Poder Legislativo. Este poder tende a ter, em média, uma escolaridade mais baixa e ocupações mais voltadas para atividades-meio; ou seja, concentram salários baixos entre funcionários de serviços e serviços administrativos (Silveira, Elgaly e Castro, 2021), ao mesmo tempo que possuem funcionários com atribuições muito específicas deste poder, com maiores salários. Em contrapartida, o Poder Judiciário tem um nível de escolaridade mais alto entre seus funcionários, e mesmo nos decis mais baixos os salários são mais altos. Por último, no Executivo, há uma variedade ainda maior de serviços públicos prestados, indo de atribuições mais elementares a serviços de alta complexidade, o que torna as diferenças salariais intermediárias.

Ao adicionar recortes de gênero e escolaridade, outros padrões de diferenciais surgem. No caso do gênero, a desvantagem salarial feminina é o que prevalece, mesmo quando se trata das mesmas medidas de posição (decil) e níveis de escolaridade. Em alguns casos, a escolaridade mais alta exacerba a diferença salarial entre homens e mulheres. Por fim, os ganhos em remuneração por escolaridade são visíveis no gráfico 5, embora cada poder e esfera apresente padrões específicos.

#### 4 DIFERENCIAIS DE REMUNERAÇÃO ENTRE OCUPAÇÕES

Nesta seção, identificamos as ocupações com rendimentos mais altos e as com rendimentos mais baixos do funcionalismo público nos três poderes e níveis federativos. Utilizamos os dados da Rais referente ao ano de 2018.<sup>18</sup> Incluímos apenas ocupações com ao menos cem vínculos ativos. O propósito aqui é tão somente ilustrar, para além dos quantis, algumas características peculiares aos extremos de remuneração por tipos de cargos desempenhados no setor público e oferecer uma dimensão mais concreta dos tipos de atividades correspondentes àquelas posições remuneratórias.

Entre as dez ocupações mais bem pagas do serviço público brasileiro, sete são federais e nove estão no Judiciário ou no Ministério Público (MP).<sup>19</sup> Nas carreiras jurídicas estão os maiores vencimentos. Entre as dez, apenas a de auditor fiscal da Receita Federal não está vinculada à área do direito (tabela 3).

TABELA 3  
Dez maiores remunerações mensais médias do serviço público (2018)

Nível federativo	Poder	Ocupação	Remuneração média (R\$)
Estadual	MP	Procurador de justiça	40.039
Federal	MP	Procurador regional da República	37.372
Federal	MP	Procurador regional do trabalho	35.637
Federal	MP	Procurador da República	34.657
Federal	Judiciário	Ministro do Superior Tribunal do Trabalho	34.292
Federal	Judiciário	Juiz de direito	34.125
Federal	MP	Procurador do trabalho	33.456
Federal	Judiciário	Juiz do trabalho	32.639
Estadual	Executivo	Auditor fiscal da Receita Federal	32.608
Federal	Judiciário	Juiz federal	32.366

Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

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

18. As ocupações são referentes à Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), criada em 2002.

19. O MP não faz parte de nenhum poder. Trata-se, portanto, de uma instância independente. Na tabela 3, incluímos o MP na coluna "poder" apenas para fins de ilustração dos dados, mas sabemos que não se trata de um quarto poder nem de um membro de nenhum dos três poderes estabelecidos.

Ao ampliar o escopo para as vinte carreiras com maiores salários médios em 2018, os padrões observados se mantêm: 65% das ocupações são vinculadas ao Judiciário ou ao MP; 20% ao Executivo; e 15% ao Legislativo. Dessas ocupações, 55% atuam em âmbito federal e 45%, em âmbito estadual. Não há ocupações municipais. O cenário se inverte com os salários da base da pirâmide remuneratória do funcionalismo. No Poder Executivo, estão todas as dez ocupações com menores remunerações médias em 2018, sete destas no nível municipal e três no nível estadual. Os dados reforçam o quanto o segmento mais numeroso do serviço público – Executivo municipal – é o que apresenta os menores salários médios. Essas ocupações são, em geral, preenchidas por prestadores de serviços operacionais, como cozinheiros e garçons.

TABELA 4  
Dez menores remunerações mensais médias do serviço público (2018)

Nível federativo	Poder	Ocupação	Remuneração média (R\$)
Municipal	Executivo	Cozinhador de carnes	1.197
Municipal	Executivo	Cozinhador de frutas e legumes	1.188
Municipal	Executivo	Auxiliar de serviços de importação e exportação	1.173
Estadual	Executivo	Intérprete	1.173
Municipal	Executivo	Limpador de fachadas	1.164
Estadual	Executivo	Cozinhador (conservação de alimentos)	1.159
Estadual	Executivo	Instrutor de cursos livres	1.136
Municipal	Executivo	Cozinheiro do serviço doméstico	1.119
Municipal	Executivo	Vassoureiro	1.111
Municipal	Executivo	Garçom (serviços de vinhos)	1.042

Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

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

Entre as vinte ocupações com menores remunerações, o cenário é similar, pois 80% destas estão vinculados à esfera municipal e 20%, à estadual. Todas as vinte estavam vinculadas ao Poder Executivo. O Executivo municipal, portanto, principal prestador de serviços diretos à população brasileira, era, em 2018, aquele que concentrava os menores salários médios no setor público.

#### 4.1 Diferenças por nível federativo

A dispersão salarial das ocupações por esfera fornece informações mais detalhadas a respeito das diferenças registradas no serviço público. No nível federal, das dez ocupações mais bem remuneradas, nove estão no Judiciário ou no MP e uma no Legislativo. A maior remuneração média está no MP: procurador regional da República, com R\$ 37.372. No Legislativo, a única ocupação presente entre as dez com maiores remunerações no nível federal é a de dirigente do serviço público, com remuneração média de R\$ 32.171 (tabela 5).

TABELA 5  
Dez maiores remunerações mensais médias do serviço público federal (2018)

Nível federativo	Poder	Ocupação	Remuneração média (R\$)
Federal	MP	Procurador regional da República	37.372
Federal	MP	Procurador regional do trabalho	35.637
Federal	MP	Procurador da República	34.657
Federal	Judiciário	Ministro do Tribunal Superior do Trabalho	34.292
Federal	Judiciário	Juiz de direito	34.125
Federal	MP	Procurador do trabalho	33.456
Federal	Judiciário	Juiz do trabalho	32.639
Federal	Judiciário	Juiz federal	32.302
Federal	Legislativo	Dirigente do serviço público federal	32.171
Federal	MP	Promotor de justiça	31.778

Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

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

A predominância do Judiciário e do MP entre as ocupações com remunerações mais altas é matizada quando o escopo se amplia para as vinte maiores remunerações. Ocupações do Executivo passam a ser predominantes, com 50%, seguidas pelo Judiciário e MP, com 45%, e o Legislativo, com apenas uma ocupação (5%). São responsáveis por esse aumento da presença do Executivo ocupações como a de delegado de polícia, com remuneração média de R\$ 29.982, e a de auditor fiscal do trabalho, com remuneração média de R\$ 29.264. Esses números indicam que, ao menos no nível federal, o Executivo concorre com o Judiciário e o MP entre as ocupações com as remunerações mais altas.

Entre as dez ocupações com as menores remunerações médias da União, há majoritariamente prestadores de serviços auxiliares, como assistente de laboratório e auxiliar de escritório, e serviços operacionais, como serventes de obras. O menor salário médio do nível federal era o supervisor de entrevistadores e recenseadores, no valor de R\$ 1.622,00. O décimo menor valor era o de desenhista detalhista, com remuneração média de R\$ 3.765,00. O vencimento médio de um desenhista detalhista é aproximadamente 8,5 vezes menor que o de um promotor de justiça, o décimo valor mais alto no nível federal.

Oito das dez menores remunerações estavam no Executivo e duas no Judiciário. Levando em consideração as vinte menores remunerações, o quadro se mantém com o Executivo, com 90% das ocupações, e o Judiciário, com 10%. A situação contrasta com o topo superior da pirâmide remuneratória da União, na qual o Judiciário tem grande participação. O Legislativo é pouco representado no topo e não aparece na base (tabela 6).

TABELA 6  
Dez menores remunerações mensais médias do serviço público federal (2018)

Nível federativo	Poder	Ocupação	Remuneração média (R\$)
Federal	Executivo	Desenhista detalhista	3.765
Federal	Executivo	Técnico em manutenção de equipamentos de informática	3.761
Federal	Executivo	Servente de obras	3.560
Federal	Executivo	Administrador de edifícios	3.439
Federal	Executivo	Assistente de laboratório industrial	3.311
Federal	Executivo	Faxineiro	3.170
Federal	Judiciário	Auxiliar de escritório	2.965
Federal	Judiciário	Auxiliar de cartório	2.465
Federal	Executivo	Entrevistador censitário e de pesquisas amostrais	2.355
Federal	Executivo	Supervisor de entrevistadores e recenseadores	1.622

Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>. Obs.: Valores corrigidos para janeiro de 2019 pelo INPC/IBGE.

No âmbito estadual, das dez ocupações com vencimentos mais altos, quatro estão no Judiciário ou no MP, quatro no Executivo e duas no Legislativo. Cinco são carreiras da área jurídica, como procurador de justiça, juiz de direito e defensor público. Três estão vinculadas a funções administrativo-financeiras, especialmente na área de tributação. Nas vinte ocupações estaduais mais bem remuneradas, o Executivo predomina, com 45%, seguido pelo Legislativo, com 30%, e o Judiciário/MP, com 25% (tabela 7).

TABELA 7  
Dez maiores remunerações mensais médias do serviço público estadual (2018)

Nível federativo	Poder	Ocupação	Remuneração média (R\$)
Estadual	MP	Procurador de justiça	40.039
Estadual	MP	Promotor de justiça	31.806
Estadual	Judiciário	Juiz de direito	31.758
Estadual	Legislativo	Analista financeiro (instituições financeiras)	31.465
Estadual	Legislativo	Técnico de tributos estaduais	29.492
Estadual	Executivo	Fiscal de tributos estaduais	29.372
Estadual	Judiciário	Defensor público	28.283
Estadual	Executivo	Procurador do Estado	23.926
Estadual	Executivo	Médico de família e comunidade	23.768
Estadual	Executivo	Auditor (contadores e afins)	23.759

Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>. Obs.: Valores corrigidos para janeiro de 2019 pelo INPC/IBGE.

As dez menores remunerações nos estados se concentram no Executivo. Trata-se de prestadores de serviços, tais como salva-vidas, cuidadores de idosos e copeiros de hospital. Quando expandimos para as vinte ocupações com menores remunerações, todas continuam sendo do Executivo: faxineiros, cozinheiros e zeladores. Os auxiliares técnicos em laboratório de farmácia são a vigésima remuneração média mais baixa, com R\$ 1.670,00. A décima ocupação com menor vencimento médio é a de lavador de roupas, com remuneração mais de quinze vezes inferior à décima remuneração mais alta, a de auditor (tabela 8).

**TABELA 8**  
**Dez menores remunerações médias mensais no serviço público estadual (2018)**

Nível federativo	Poder	Ocupação	Remuneração média (R\$)
Estadual	Executivo	Lavador de roupas a máquina	1.418
Estadual	Executivo	Zelador de edifício	1.404
Estadual	Executivo	Tratorista agrícola	1.386
Estadual	Executivo	Copeiro de hospital	1.354
Estadual	Executivo	Salva-vidas	1.352
Estadual	Executivo	Operador de estação de captação, tratamento e distribuição de água	1.285
Estadual	Executivo	Bombeiro civil	1.205
Estadual	Executivo	Intérprete	1.173
Estadual	Executivo	Cozinheiro (conservação de alimentos)	1.159
Estadual	Executivo	Instrutor de cursos livres	1.136

Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

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

No nível municipal, no qual não há um Poder Judiciário próprio, nove das dez ocupações com maior remuneração são vinculadas ao Executivo. As remunerações médias são inferiores às dos estados e da União. A ocupação mais bem remunerada (auditor) tem remuneração média de R\$ 13.168,00. Entre as dez ocupações com maior remuneração do funcionalismo municipal, uma está na área jurídica, procurador do município; três ocupações são da área tributária/financeira; e três são vinculadas à medicina. Os médicos já apareciam entre as dez maiores remunerações também no nível estadual (tabela 9).



TABELA 9  
**Dez maiores remunerações médias mensais no serviço público municipal (2018)**

Nível federativo	Poder	Ocupação	Remuneração média (R\$)
Municipal	Executivo	Auditor (contadores e afins)	13.168
Municipal	Executivo	Procurador do município	12.776
Municipal	Executivo	Médico de família e comunidade	12.291
Municipal	Executivo	Médico da estratégia de saúde da família	11.812
Municipal	Executivo	Médico em medicina intensiva	10.812
Municipal	Executivo	Cobrador interno	10.668
Municipal	Executivo	Analista financeiro (instituições financeiras)	10.524
Municipal	Legislativo	Taquígrafo	10.118
Municipal	Executivo	Engenheiro mecânico	9.838
Municipal	Executivo	Economista financeiro	9.670

Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

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

Ampliando o escopo de análise para as vinte ocupações com maior remuneração no nível municipal, o padrão de distribuição das ocupações com remunerações mais elevadas se mantém: 90% das ocupações estão no Executivo e apenas 10% no Legislativo. Aparecem mais três especialidades médicas, totalizando seis diferentes ocupações vinculadas à medicina no *top* 20 dos municípios. As demais ocupações são, novamente, na área jurídica e econômico-financeira.

Na base da pirâmide das remunerações municipais, o domínio do Executivo se mantém, com 100% das ocupações entre as dez com menores salários médios em 2018. São prestadores de serviços, como limpadores de fachadas e cozinheiros. O menor salário médio das ocupações nos municípios foi o de garçom, com R\$ 1.042,00. Entre as vinte menores, todas estão também no Executivo. A diferença entre a décima remuneração mais baixa e a mais elevada no serviço público municipal é de R\$ 11.955,00, ou dez vezes o salário médio de um garimpeiro, o décimo mais baixo (tabela 10).

TABELA 10  
Dez menores remunerações médias mensais no serviço público municipal (2018)

Nível federativo	Poder	Ocupação	Remuneração média (R\$)
Municipal	Executivo	Garimpeiro	1.213
Municipal	Executivo	Monitor de transporte escolar	1.206
Municipal	Executivo	Ciclista mensageiro	1.205
Municipal	Executivo	Cozinheiro de carnes	1.197
Municipal	Executivo	Cozinheiro de frutas e legumes	1.188
Municipal	Executivo	Auxiliar de serviços de importação e exportação	1.173
Municipal	Executivo	Limpador de fachadas	1.164
Municipal	Executivo	Cozinheiro do serviço doméstico	1.119
Municipal	Executivo	Vassoureiro	1.111
Municipal	Executivo	Garçom (serviços de vinhos)	1.042

Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

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

Os dados confirmam, agora pelo ângulo das ocupações, que o setor público criou segmentos com perfis remuneratórios bastante distintos. Três aspectos merecem destaque. Primeiro, há preponderância do Judiciário e do MP entre as ocupações com os altos salários do funcionalismo público. Mesmo que, em alguns casos, o Executivo apresente um número semelhante de ocupações entre aquelas com maiores vencimentos, a quase ausência do Judiciário entre as ocupações com os menores salários e o seu menor número total de ocupações indicam uma presença proporcional maior de seus quadros entre os altos salários da República. Segundo, o nível federal apresenta as ocupações com remunerações mais elevadas, seguido do estadual, enquanto a esfera municipal ocupa a base da pirâmide. Terceiro, há predomínio das ocupações ligadas ao direito e à área de finanças e tributação entre os maiores salários, enquanto os menores estão vinculados a atividades operacionais e à prestação de serviços manuais.<sup>20</sup>

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresentamos neste capítulo aspectos relativos às disparidades remuneratórias em diferentes segmentos do setor público brasileiro para subsidiar melhor entendimento sobre as diferenças nos perfis dos vencimentos por níveis federativos, poderes, sexo e escolaridade.

As diferenças reportadas pedem esforços para analisar e propor políticas ao funcionalismo com lentes ajustadas para as realidades próprias de cada segmento. Em outros termos, existe, para além das grandes diferenças nas realidades práticas

20. Remete-se o leitor para o capítulo 10 desta obra para análise detalhada das desigualdades e concentração remuneratória, com métricas próprias de mensuração.

e problemas peculiares de cada segmento ou grupo ocupacional do serviço público, que reclamam políticas públicas específicas, diferenças salariais que apontam ser a heterogeneidade o padrão. Portanto, tal heterogeneidade deve ser levada em conta para que políticas mais focadas e ajustadas às necessidades e aos problemas observados em cada segmento sejam mais realistas. Menções genéricas às “remunerações no setor público brasileiro” que pretendam emitir juízos normativos correm risco de incorrer em generalizações que distorcem e ofuscam a heterogeneidade observada.

Para além da reprodução de desigualdades estruturais no mercado de trabalho nacional, apontamos que o Judiciário possui as maiores remunerações por quantis, mas disparidades menores, em particular entre os extremos dos decis. Salientamos também a expressiva participação do Judiciário e do MP entre as ocupações com maiores remunerações médias, a despeito de ser o Executivo o poder responsável por prestar a maior quantidade de serviços e responder por 95 de cada 100 funcionários públicos do país.

Um segundo ponto é o predomínio das ocupações do nível federal entre as maiores remunerações. Das dez ocupações com maiores vencimentos médios, sete estavam vinculadas à União em 2018. A décima ocupação com remuneração média mais alta em âmbito federal ganhava 1,3 vez mais que a estadual e 3,2 vezes mais que a municipal. As ocupações municipais apresentaram, portanto, em 2018, as menores remunerações médias, ainda que esta seja a esfera que mais presta serviços diretos à população e, dessa forma, a mais numerosa.

É digna de nota a concentração de altas remunerações em ocupações da área jurídica, como procuradores, promotores, advogados e juízes, e em ocupações vinculadas à tributação. Ambas as áreas são mais próximas da gestão interna do Estado. As ocupações relacionadas à prestação de serviços sociais, como saúde e educação, quase não figuram entre os maiores salários nas esferas federal e estadual. O município apresenta uma exceção em meio a esse padrão: especializações médicas constam entre as maiores remunerações.

## REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo**: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Brasília: Banco Mundial, nov. 2017. v. 1. Disponível em: <<https://bit.ly/2PpJ8q8>>.

BARBOSA, A. L. N. de H.; SOUZA, P. H. G. F. de. Diferencial salarial público-privado e desigualdade dos rendimentos do trabalho no Brasil. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, v. 53, p. 29-36, nov. 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3uxWt19>>.

COSTA, J. S. *et al.* Heterogeneidade do diferencial salarial público-privado. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, v. 68, p. 3-18, abr. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3ImAEHr>>.

SILVEIRA, L.; ELGALY, P.; CASTRO, B. Funcionalismo público brasileiro no século XXI: transformações ocupacionais nos diferentes níveis do Poder Executivo entre 2003 e 2018. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, v. 26, n. 84, 2021.

## DESIGUALDADES DE REMUNERAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO DE 2000 A 2019: TRAJETÓRIA RECENTE E ESTÁGIO ATUAL<sup>1</sup>

José Teles<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Há uma ampla literatura dedicada à relação entre desigualdade e Estado no Brasil. Existem duas vertentes principais desses estudos. A primeira delas busca compreender como políticas públicas estatais contribuem para o combate ou para a reprodução dos altos níveis de desigualdade brasileiros. Diversos trabalhos buscaram explicar, por exemplo, como o sistema tributário, as políticas de transferência de renda (Souza *et al.*, 2019; Peña *et al.*, 2015; Januzzi, Martignoni e Souto, 2012) e as políticas de educação e saúde (Arretche, 2018; Kerstenetzky, 2012) impactam os níveis nacionais de iniquidade. Nesse sentido, há relativo consenso de que, embora contribuindo para a melhoria da distribuição de renda por meio de políticas, como o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Estado brasileiro ainda faz pouco para combater a desigualdade no país. Na verdade, ainda que avanços tenham acontecido nas últimas duas décadas, a estrutura de transferências da administração pública contribui mais para a reprodução das desigualdades sociais que para sua diminuição (Medeiros e Souza, 2013).

Uma segunda vertente dos estudos sobre Estado e desigualdade se dedica à relação entre o mercado de trabalho do setor público e a iniquidade. Os textos dessa linha analítica buscam quantificar os diferenciais salariais entre empregados públicos e privados, as razões para suas diferenças e suas consequências em termos de distribuição de renda no país. Entre os seus principais achados, está a constatação de que os salários no setor público são sistematicamente superiores aos do setor privado; que essa diferença não se deve apenas a características individuais dos trabalhadores, como escolaridade ou experiência, mas também a fatores institucionais específicos do setor público (Vaz e Hoffman, 2007; Barbosa e Souza, 2012; Tenoury e Menezes-Filho, 2017); e que esse diferencial tem impactos

---

1. Agradeço ao Bruno Castro, pesquisador associado do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) no projeto Atlas do Estado Brasileiro, o auxílio na obtenção dos dados necessários à escrita deste capítulo.

2. Pesquisador de pós-doutorado do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP); e pesquisador associado à Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest)/Ipea, no projeto Atlas do Estado Brasileiro. *E-mail*: <joseteles@usp.br>.

regressivos sobre a desigualdade (Souza e Medeiros, 2013). Em outras palavras, há um prêmio salarial controlado positivo dos empregados públicos no Brasil, uma vantagem remuneratória que não é explicada por diferenças de qualificação ou desempenho, mas por características específicas da política remuneratória do setor público.

Tal prêmio, porém, não se distribui homogeneamente na administração pública. Entre os níveis federativos, a vantagem remuneratória se concentra principalmente nos servidores federais, a qual chegou a 135% em relação aos trabalhadores do setor privado em 2018. Nos municípios, por sua vez, o prêmio era de apenas 18%. Considerando as diferenças entre grupos ocupacionais, por sua vez, o prêmio salarial foi mais alto (43%) entre os trabalhadores de apoio administrativo, mas foi também significativo entre profissionais de nível superior. Neste grupo, especialistas em administração pública e profissionais do direito apresentam os maiores prêmios salariais, 103% e 86%, respectivamente (Costa *et al.*, 2020).

A variação dos hiatos salariais entre setor público e privado dentro do Estado indica que a estrutura de remuneração da administração pública apresenta também desigualdades internas. Há evidências de que servidores federais têm remunerações mais altas, em média, que estaduais e municipais, e de que o Judiciário é o poder com maiores vencimentos (Lopez e Guedes, 2019). Utilizando a decomposição de Blinder-Oaxaca, Nakamura e Vaz (2020) demonstraram que, entre os poderes, o Judiciário e o Legislativo possuem prêmios salariais consideráveis com relação ao Executivo, mesmo no nível federal. É no Legislativo e no Judiciário que se encontram também as maiores proporções de supersalários, isto é, de salários acima do teto constitucional (Nunes e Teles, 2021). No caso do Judiciário, tais vantagens remuneratórias são mantidas pela sua ampla autonomia e pela capacidade de seus atores, especialmente dos magistrados, de influenciar a agenda de políticas públicas (Carvalho e Leitão, 2013; Carvalho, 2017).

Além das diferenças entre níveis de governo e entre poderes, também há desigualdades predominantes na sociedade brasileira que se reproduzem na composição da força de trabalho do Estado. Dessa forma, homens e brancos têm, em média, vencimentos mais elevados que mulheres e negros, além de ocuparem proporcionalmente mais posições de alta direção (Silva e Lopez, 2021; Viana e Tokarski, 2019; D'Araújo e Macedo, 2018). Indivíduos com ensino superior apresentam, também, remunerações médias mais elevadas que aqueles que possuem apenas o ensino médio (Lopez e Guedes, 2019). Há ainda diferenças ocupacionais importantes, com ocupações vinculadas às áreas fiscal e jurídica sendo mais frequentes entre as maiores remunerações da administração pública, enquanto as menores remunerações ficam reservadas a funções mais operacionais (Lopez e Mendes, 2021).

Este capítulo tem por objetivo contribuir para a literatura dedicada à relação entre mercado de trabalho do setor público e desigualdade, particularmente para o conjunto de textos que se dedica ao estudo das desigualdades internas na composição da força de trabalho do Estado. Nessa direção, o texto se divide em duas partes principais: primeiro, estimo o índice de Gini dos salários dos trabalhadores do setor público, por poder e por nível federativo, de 1999 a 2019. Em seguida, recorto, do conjunto dos vínculos públicos, os 10% com as maiores remunerações e os 10% com as menores, analisando comparativamente as frequências de gênero e raça em ambos os grupos. Por fim, apresento a proporção de vínculos, por poder e esfera, no topo e na base da pirâmide. O intuito dessa análise é combinar um estudo mais geral da evolução recente das desigualdades remuneratórias da administração pública, a partir do cálculo do Gini, com um estudo da composição do topo e da base da pirâmide salarial do funcionalismo. Antes de começar a análise, porém, é importante apresentar os dados e a metodologia utilizada no estudo.

## 2 DADOS E ABORDAGEM METODOLÓGICA

Este capítulo mobiliza principalmente o índice de Gini e as estatísticas descritivas. Os dados utilizados são da Relação Anual de Informações Sociais (Rais),<sup>3</sup> aprimorada pela equipe do Atlas do Estado Brasileiro,<sup>4</sup> vinculado ao Ipea. Todas as remunerações estão ajustadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) de janeiro de 2019. O índice de Gini consiste em um indicador de concentração de renda em uma determinada população, variando de 0 a 1. Valores mais próximos de 1 indicam maiores níveis de concentração, enquanto números mais próximos de 0 refletem maior distribuição da renda. Como parâmetro, o índice de Gini do Brasil, que é um dos mais elevados do mundo, era de 0,539 em 2018 (World Bank, 2020). O uso do Gini é interessante porque o indicador condensa informações sobre todo o espectro da distribuição de renda em um único valor, que é comparável ao longo do tempo e entre populações distintas. O Gini foi calculado utilizando o pacote *relstat* no *software* de código aberto R.

Os totais de servidores analisados neste capítulo estão no gráfico 1 e correspondem aos trabalhadores civis do setor público, nos três poderes e níveis federativos.

---

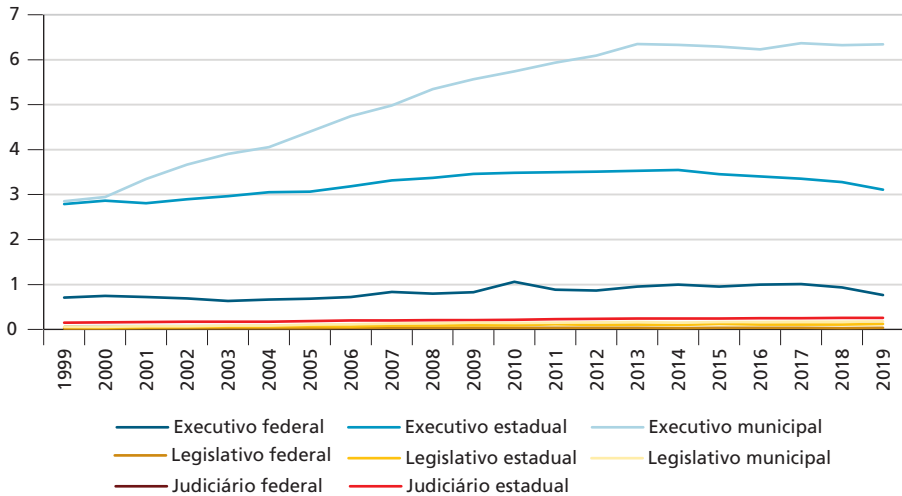
3. A principal vantagem da Rais é consistir em um dado censitário e disponível simultaneamente para todos os níveis federativos e poderes. Embora também seja censitário, o Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape) está disponível apenas para o Executivo federal, enquanto a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) tem como limitação ser uma pesquisa amostral.

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

GRÁFICO 1

**Total de trabalhadores do setor público, por esfera e poder (1999-2019)**

(Em 1 milhão)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>. Elaboração do autor.

A principal inovação metodológica do trabalho consiste na aplicação de técnicas de imputação para eliminar a elevada *missingness* (ausência de preenchimento) da variável de cor ou raça na Rais. Ao longo do primeiro semestre de 2021, a equipe do Atlas do Estado Brasileiro desenvolveu um processo de preenchimento dos casos faltantes da variável em seu banco de dados da Rais. Esse processo teve duas etapas. Na primeira, para cada caso faltante da variável de cor ou raça, buscou-se descobrir se esse mesmo indivíduo tivera sua cor preenchida em outro ano da série. Em caso positivo, essa cor ou raça era atribuída a essa pessoa em todos os anos em que constava na base de dados. Se fosse encontrada mais de uma cor vinculada a um mesmo trabalhador, a cor ou a raça mais frequente (a moda) era, então, atribuída em todos os anos da série.

Após esse primeiro passo, em 2010, por exemplo, o grau de *missingness* se reduziu de 91% para 24%. A segunda etapa consistiu na aplicação de um algoritmo de imputação múltipla, o *multiple imputation by chained equations* (Mice). Resumidamente, o Mice aplica uma série de regressões tendo como variável dependente aquela que apresenta casos de ausência de informação e, como variáveis explicativas, as demais variáveis da base de dados. A partir desse processo, o Mice, então, atribui os valores mais prováveis para os *missings* da variável dependente (Buuren e Groothuis-Oudshoorn, 2011). Para a aplicação da técnica, foi utilizado o pacote *mice* no *software* R. Terminada a etapa de imputação múltipla, a ausência de informação da variável cor ou raça na Rais se tornou zero.



Algumas limitações desse processo são uma possível super-representação das declarações de raça mais frequentes de um indivíduo, subestimando suas mudanças ao longo do tempo. Por exemplo, se um trabalhador ativo do setor público não apresentou preenchimento da variável de cor ou raça de 1999 a 2010, de 2011 a 2013 apareceu como branco e de 2014 a 2019, como preto ou pardo, ele será computado como negro em todos os anos da série. Embora a alteração de auto-declaração racial seja relativamente comum ao longo do tempo, tendo em vista que este capítulo tem como foco o estudo das desigualdades internas do serviço público, e não a quantificação desse processo de mudança de percepções, acredito que essa limitação não prejudica os achados.

No caso do Mice, a principal limitação diz respeito à suposição – necessária à técnica – de que os *missings* estão distribuídos de forma randômica (*missing at random*), isto é, de que não existe nenhum tipo de viés de seleção afetando o preenchimento dos dados (White, Royston e Wood, 2011). Um caso em que o *missing* não é distribuído de forma aleatória é quando, por exemplo, pessoas de maior renda evitam informar seus rendimentos em *surveys* por receio de se expor. Um *missing* desse tipo levaria a uma super-representação de indivíduos de menor renda, enviesando as estimações do Mice. Assim, caso o *missing* não esteja distribuído de forma randômica, o algoritmo pode realizar a imputação reproduzindo o viés de preenchimento existente nos dados originais. Na Rais, considerando que o dado é censitário e que o nível de não preenchimento era igualmente espalhado por diversos âmbitos da administração pública, é pouco provável que haja algum padrão específico de *missingness* que prejudique o processo do Mice. Concluídas as duas etapas do processo de imputação, a distribuição de cor ou raça na Rais pode ser conferida na tabela 1.

Como parâmetro de comparação, podemos utilizar a declaração de cor ou raça do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape), disponível apenas para o Executivo federal, que tem um nível de preenchimento bastante superior ao da Rais. Segundo o Siape, em 2010, 55,5% dos servidores civis eram brancos; 28%, pardos; 4,2%, pretos; 3,3%, amarelos; e 0,3%, indígenas (Silva e Lopez, 2021). Dessa forma, o resultado da imputação na Rais obteve valores maiores para brancos; bastante próximos para pardos, pretos e indígenas; e inferiores para amarelos. No caso dos brancos, é possível que o processo de imputação tenha sobre-representado a declaração racial mais frequente. De toda forma, a comparação com o Siape indica que a imputação representou uma boa aproximação da realidade.

TABELA 1  
**Proporção de cor ou raça por nível federativo (2010 e 2019)**  
 (Em %)

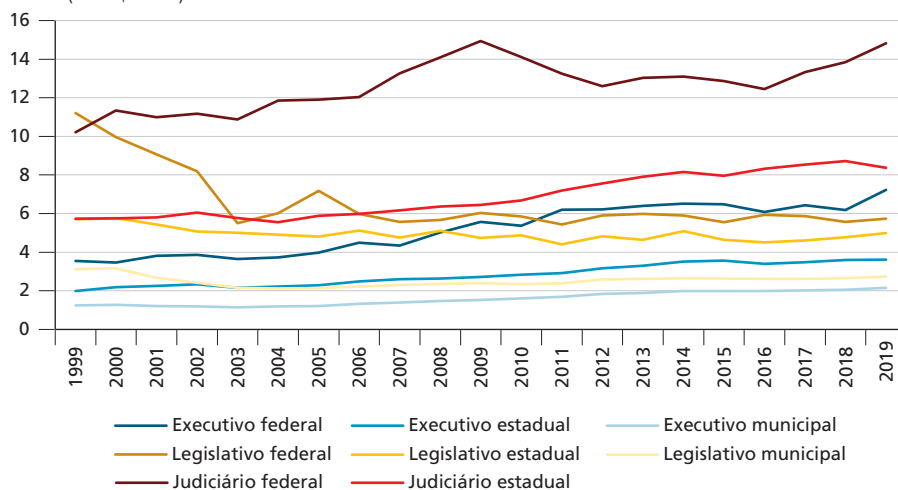
Nível	Raça	2010	2019
Federal	Branca	63,8	64,6
	Parda	30,3	29,7
	Preta	3,6	3,4
	Amarela	1,7	1,7
	Indígena	0,5	0,6
Estadual	Branca	66,2	65,5
	Parda	29,5	29,9
	Preta	2,6	2,9
	Amarela	1	1
	Indígena	0,7	0,7
Municipal	Branca	65,2	63,1
	Parda	29,7	31,7
	Preta	3,4	3,6
	Amarela	1	1
	Indígena	0,6	0,5

Fonte: Rais.  
 Elaboração do autor.

### 3 REMUNERAÇÕES NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO

Nas últimas duas décadas, ocorreu valorização real dos salários do funcionalismo público nos três níveis federativos (Lopez *et al.*, 2021). Esse crescimento foi mais forte na União e nos Poderes Executivo e Judiciário. O Legislativo é o único poder em que se observa redução das medianas salariais, particularmente no nível federal. O maior crescimento proporcional ocorreu no Executivo federal, com elevação real de mais de 100%. O maior decréscimo foi no Legislativo central, com redução de quase 49% da mediana de remuneração em termos reais. Ter em mente as tendências salariais entre 1999 e 2019 será importante para a análise subsequente da evolução da desigualdade no período.

GRÁFICO 2  
**Medianas de remuneração por nível federativo e poder (1999-2019)**  
 (Em R\$ 1 mil)

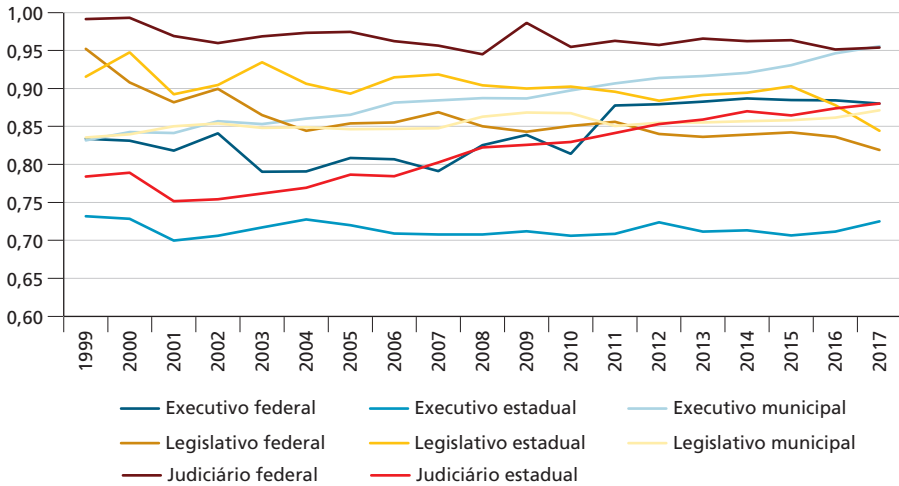


Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>. Elaboração do autor.

O gráfico 3 indica a razão entre os vencimentos recebidos por mulheres e homens. Valores mais próximos de 1 indicam que os salários femininos estão mais próximos dos masculinos, enquanto números menores apontam maior vantagem salarial dos homens. Quando observamos a evolução da razão das remunerações médias de mulheres e homens por poder e esfera entre 1999 e 2017, vemos que não há grandes mudanças, com exceção do nível municipal e dos Judiciários estaduais. Em todos os demais níveis e poderes, a razão observou estabilidade abaixo de 1, ou seja, com mulheres ganhando menos que os homens, e, em alguns casos, houve até piora do indicador, como nos Legislativos estaduais e federal. Mais adiante, veremos que as desigualdades remuneratórias, no que diz respeito ao gênero, ficam ainda mais claras quando comparamos os 10% com maiores remunerações e os 10% com menores do serviço público.

GRÁFICO 3

**Razão das remunerações médias de mulheres e homens por nível federativo e poder (1999-2017)**

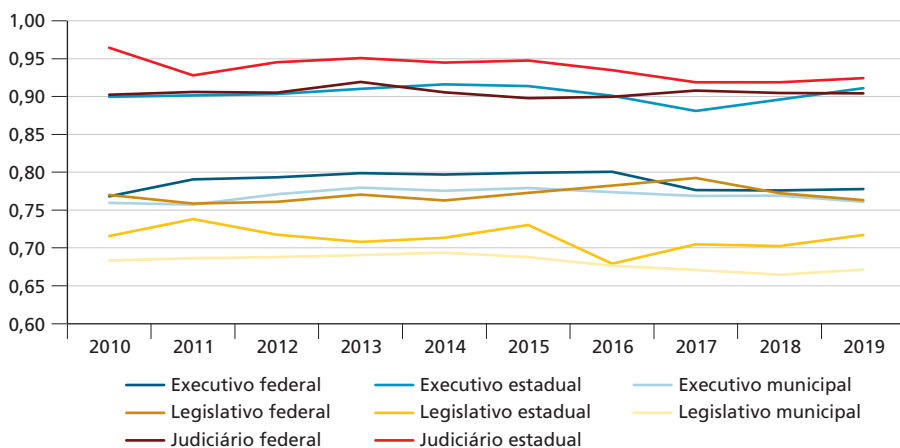


Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>. Elaboração do autor.

Em modelo semelhante ao de gênero, o gráfico 4 indica a razão entre os vencimentos recebidos por pretos/pardos e brancos.<sup>5</sup> Valores mais próximos de 1 indicam que os salários dos primeiros estão mais parecidos com os dos segundos, enquanto números menores apontam maior vantagem salarial dos brancos. O indicador aponta médias salariais consideravelmente maiores dos brancos quando comparados com pretos e pardos, sem grandes alterações entre 2010 e 2019. Constata-se, portanto, uma heterogeneidade importante de rendimentos com base na cor ou na raça dos servidores. Dessa forma, não houve redução do *gap* remuneratório no período analisado. O poder com menor diferença salarial entre os dois grupos raciais foi o Judiciário, nos níveis tanto estadual quanto da União. Em nenhum ano da série, o valor da razão foi igual ou superior a 1, indicando que os brancos receberam, em média, vencimentos superiores aos dos pretos e pardos em todo o período analisado.

5. Para realizar a imputação da variável cor ou raça, o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) dos trabalhadores foi utilizado na primeira etapa do processo. Assim, só foi possível imputar valores para os anos da Rais em que o CPF dos servidores estava disponível, encurtando a série para um período de nove anos.

**GRÁFICO 4**  
**Razão das remunerações médias de brancos e pretos/pardos por nível federativo e poder (2010-2019)**



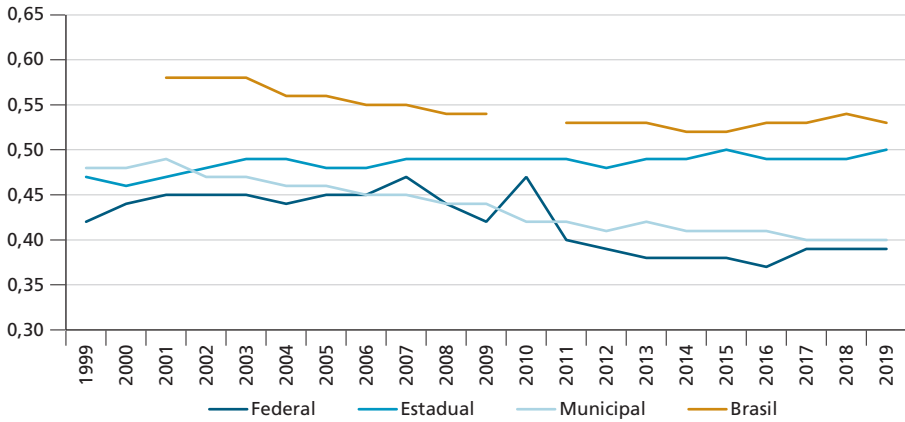
Fonte: Rais.  
 Elaboração do autor.

#### 4 EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE GINI NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO ENTRE 1999 E 2019

Os três níveis de governo apresentam índices de Gini distintos e variáveis ao longo do tempo. Os menores níveis de desigualdade são encontrados na administração federal, seguida pelos municípios. A maior desigualdade remuneratória está no serviço público estadual. É interessante notar que União e municípios apresentam, respectivamente, os maiores e os menores vencimentos médios da administração pública brasileira (Lopez *et al.*, 2021). Assim, no caso da primeira, há um nivelamento dos salários por cima, enquanto na segunda isso ocorre por baixo. É também digno de menção que a queda da desigualdade observada nas últimas duas décadas nos âmbitos federal e municipal foi acompanhada pela elevação das remunerações médias nos dois níveis de governo (Lopez *et al.*, 2021), indicando que o crescimento salarial ocorreu sem ampliar a concentração de renda. Além disso, os índices de desigualdade dos três níveis de governo são inferiores, em todos os anos da série, àqueles do conjunto do país,<sup>6</sup> incluindo trabalhadores dos setores privado e público. Isso significa que os rendimentos do trabalho no setor público são distribuídos de forma mais equânime que o conjunto de rendimentos do país.

6. O Gini para o conjunto do Brasil abrange variadas fontes de renda, incluindo ganhos de capital e benefícios sociais. Já os índices do serviço público calculados neste capítulo incluem apenas as remunerações dos trabalhadores do setor público declaradas na Rais.

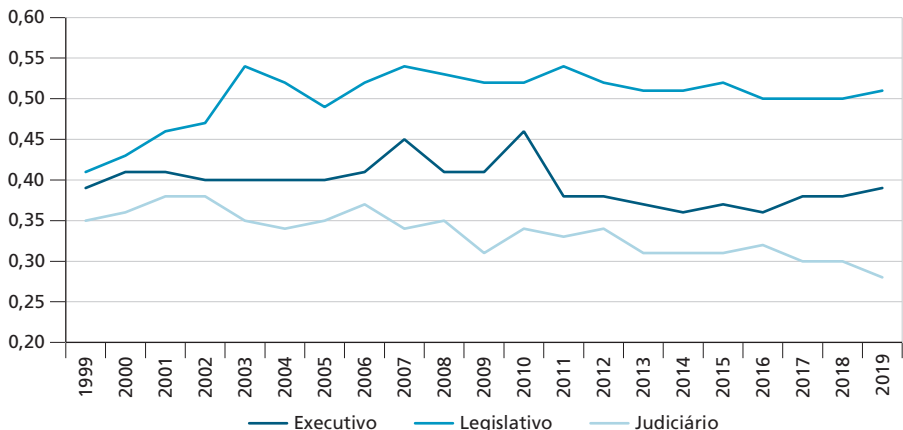
GRÁFICO 5  
Índice de Gini por nível federativo (1999-2019)



Fontes: Rais e World Bank (2020).  
Elaboração do autor.

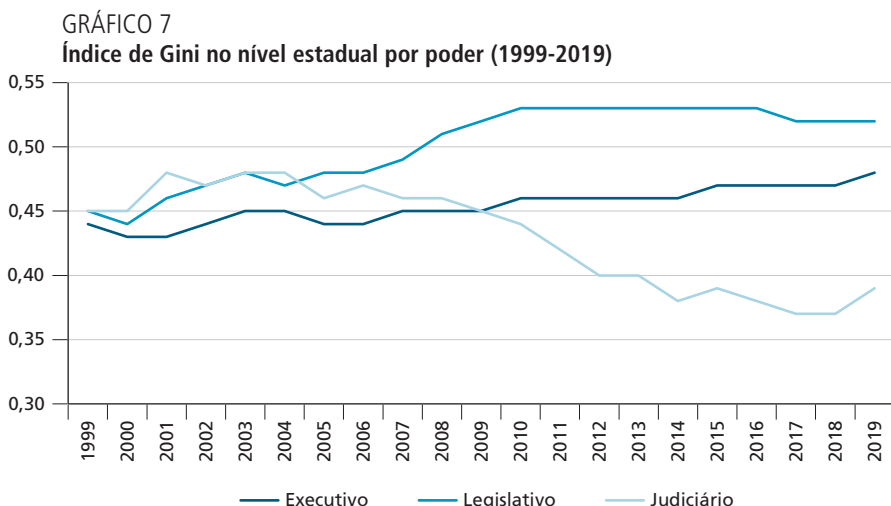
Na União, há marcantes diferenças nos níveis de desigualdade entre os três poderes. Executivo e Judiciário apresentam trajetórias descendentes, especialmente o segundo, enquanto o Legislativo é o único poder no qual ocorre aumento da diferença entre vencimentos. No Judiciário, há uma queda notável de 0,38 para 0,25, em 2001 e 2019 respectivamente. Isso ocorre simultaneamente a um período de forte valorização real dos salários de seu corpo de servidores (Lopez *et al.*, 2021), indicando que o crescimento remuneratório foi distribuído de modo razoável entre os diversos níveis de servidores.

GRÁFICO 6  
Índice de Gini no nível federal por poder (1999-2019)



Fonte: Rais.  
Elaboração do autor.

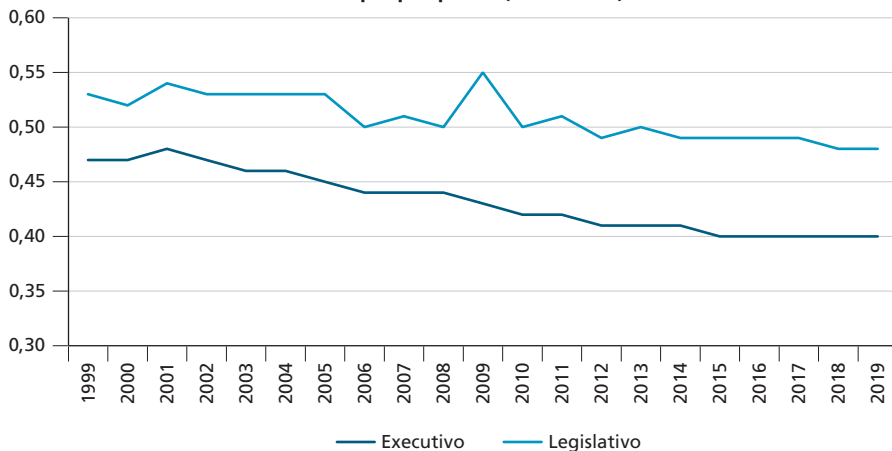
Nos estados, a tendência de queda da desigualdade no Judiciário é novamente percebida. Em 1999, o Gini dos Judiciários estaduais era de 0,45, ante o 0,37 em 2018, uma queda de quase 0,08. Essa tendência de declínio, porém, não se verifica nos demais poderes em âmbito estadual. No Legislativo, ocorre elevação, passando de 0,45, em 1999, para 0,52, em 2019. No Executivo, o crescimento é mais sutil: 0,44, no começo da série, para 0,48, em seu último ano. Neste poder, ocorreu incremento de mais de 80% na remuneração média, indicando que esses ganhos salariais tenderam a se concentrar mais no topo da hierarquia do funcionalismo dos Executivos estaduais. Nos Legislativos dos estados, por sua vez, conforme mostra o gráfico 7, houve queda da remuneração mediana. Isso, somado à ampliação do Gini, aponta que essa perda média das remunerações recaiu principalmente sobre os servidores de vencimentos menos elevados.



Fonte: Rais.  
Elaboração do autor.

O nível municipal é o único em que a redução da desigualdade ocorre em todos os poderes. Como não há Judiciário específico para os municípios, o que observamos é a redução da desigualdade de remunerações nos Poderes Executivo e Legislativo. No primeiro, o Gini cai de 0,47, em 1999, para 0,4, em 2019. No segundo, o índice vai de 0,53 para 0,48. No Executivo, a retração da desigualdade foi acompanhada pelo aumento da mediana de remunerações de R\$ 1.231,00, em 1999, para R\$ 2.145,00, em 2019. No Legislativo, por sua vez, a redução do Gini ocorreu simultaneamente a uma queda da mediana de vencimentos em termos reais de R\$ 3.110,00, em 1999, para R\$ 2.734,00, em 2019, de acordo com o Atlas do Estado Brasileiro.

GRÁFICO 8  
Índice de Gini no nível municipal por poder (1999-2019)



Fonte: Rais.  
Elaboração do autor.

## 5 O TOPO E A BASE DA PIRÂMIDE REMUNERATÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para complementar a análise iniciada pelo índice de Gini, é importante também observar a concentração salarial no topo e na base da pirâmide remuneratória do serviço público brasileiro, especialmente porque o Gini tende a dar maior peso ao centro da distribuição de renda do que a seus extremos (Alvaredo *et al.*, 2018). Nesse sentido, a análise por décimos populacionais, comparando os 10% com maiores salários com os 10% com menores vencimentos, é particularmente útil. Cada um desses décimos foi recortado a partir da divisão da população de servidores em dez grupos com a mesma quantidade de vínculos, com base na remuneração, em 2000 e 2019, por nível federativo. Os 10% com maiores salários formam o último décimo e os 10% com menores salários, o primeiro décimo.

A tabela 2 mostra os intervalos salariais dos décimos populacionais no topo e na base da hierarquia salarial. Para todos os anos, o valor mínimo foi o salário mínimo do ano a preços de janeiro de 2019, calculados pelo INPC. O limite superior imposto foi de R\$ 100 mil para evitar a presença de *outliers*.



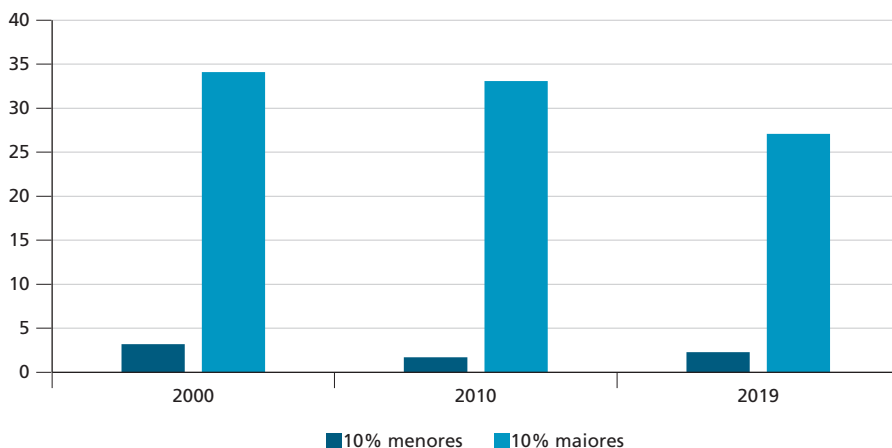
TABELA 2  
Intervalos salariais dos décimos populacionais por nível federativo e ano (2000 e 2019)  
(Em R\$)

Nível	Décimo	2000	2019
Federal	Primeiro décimo	[500, 2.698]	[998, 3.653]
	Último décimo	[13.632, 56.478]	[21.407, 99.700]
Estadual	Primeiro décimo	[500, 953]	[998, 1.487]
	Último décimo	[6.010, 56.454]	[10.758, 99.989]
Municipal	Primeiro décimo	[500, 651]	[998, 1.108]
	Último décimo	[4.052, 56.548]	[5.619, 99.999]

Fonte: Rais.  
Elaboração do autor.

O gráfico 9 mostra a proporção da massa salarial apropriada pelos 10% com maiores e os 10% com menores remunerações dos trabalhadores do setor público no nível federal entre 2000 e 2019. Enquanto os últimos se apropriam de valores em torno de 30% da massa salarial total em todos os anos, os primeiros não chegam a 5% do total. A concentração da renda no topo da pirâmide experimentou um decréscimo sutil ao longo da série.

GRÁFICO 9  
Proporção da massa salarial apropriada pelos 10% de trabalhadores com maiores e os 10% com menores remunerações no nível federal  
(Em %)

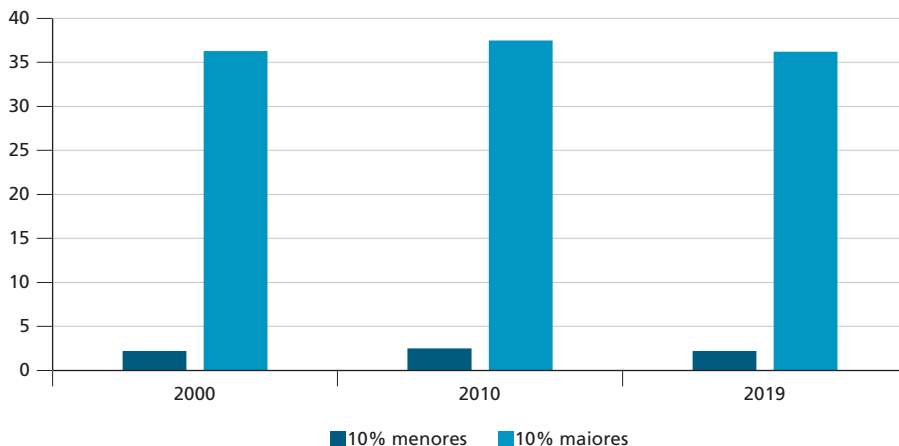


Fonte: Rais.  
Elaboração do autor.

Nos estados, a partir de 2010, a concentração no topo da pirâmide é ligeiramente mais elevada que na União. Em 2019, os 10% com maiores vencimentos dos serviços públicos estaduais concentravam 36% da massa salarial. No nível federal, esse percentual era de 27%. Nos estados, o percentual da massa salarial apropriado pelos trabalhadores com menores rendimentos não passa de 2% em nenhum dos anos investigados. Entre 2000 e 2020, não houve mudanças notáveis na distribuição de renda entre esses dois grupos, com o último décimo se apropriando sempre de valores em torno de 35% da massa salarial. A estabilidade dos valores dialoga com o que fora percebido no Gini dos estados, onde apenas o Judiciário apresentou queda ao longo das últimas duas décadas.

GRÁFICO 10

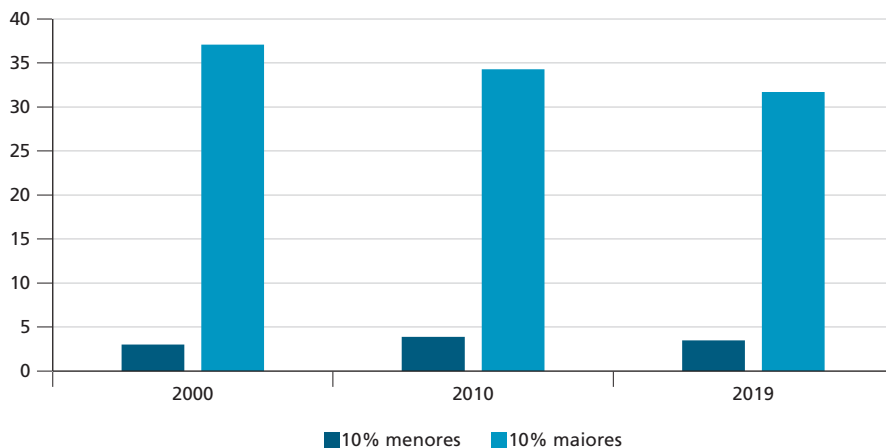
**Proporção da massa salarial apropriada pelos 10% de trabalhadores com maiores e os 10% com menores remunerações no nível estadual**  
(Em %)



Fonte: Rais.  
Elaboração do autor.

Nos municípios, há uma tendência visível, ainda que sutil, de redução da concentração de renda no topo da pirâmide. Em 2000, esse grupo se apropriava de 37% da massa salarial do serviço público municipal. Em 2019, esse percentual caiu para 32%. A base da pirâmide, por sua vez, logrou apenas um avanço muito lento, de 3% para 3,5%, indicando que o percentual perdido pelo topo foi provavelmente redistribuído para camadas intermediárias da pirâmide remuneratória dos municípios. A queda da participação do topo da pirâmide na massa salarial reflete o decréscimo do Gini apresentado anteriormente para o nível municipal.

GRÁFICO 11  
Proporção da massa salarial apropriada pelos 10% de trabalhadores com maiores e 10% com menores remunerações no nível municipal (Em %)



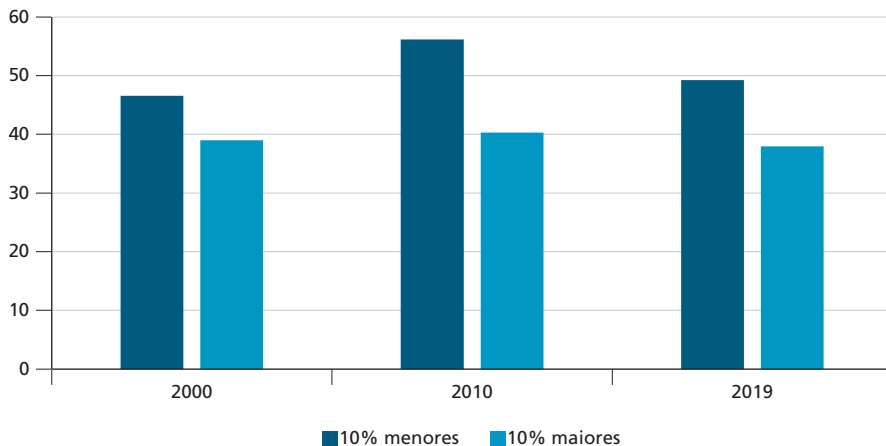
Fonte: Rais.  
Elaboração do autor.

Apresentados os níveis de concentração de renda no topo e na base da pirâmide remuneratória do Estado, passamos à análise da composição, em termos de gênero e raça, dessa população. Tomando como referência a teoria representativa da burocracia, a composição de servidores deveria espelhar a proporção dos diversos grupos na sociedade brasileira (Viana e Tokarski, 2019). Assim, caso a burocracia fosse representativa, mulheres e negros deveriam estar em torno de 50% do total de servidores, tanto no topo quanto na base da pirâmide. Não é isso, entretanto, o que se verifica.

A distribuição de gênero é segmentada entre o topo e a base da pirâmide. No nível federal, as mulheres são menos de 50% do total da força de trabalho (Lopez e Guedes, 2019), o que, por si só, já representa uma ruptura com o paradigma da burocracia representativa. Além disso, sua participação é sempre menor entre os 10% mais bem remunerados, com menos de 40% do total desse grupo em 2000 e 2019. A única situação em que sua presença ultrapassa a metade dos servidores é entre os 10% com salários mais baixos em 2010, com 56% do total de servidores. Não há melhorias notáveis desses números ao longo do tempo, com as proporções de 2019 sendo muito próximas às daquelas de 2000.

GRÁFICO 12

Proporção de trabalhadoras do setor público entre as 10% maiores e 10% menores remunerações no nível federal (Em %)



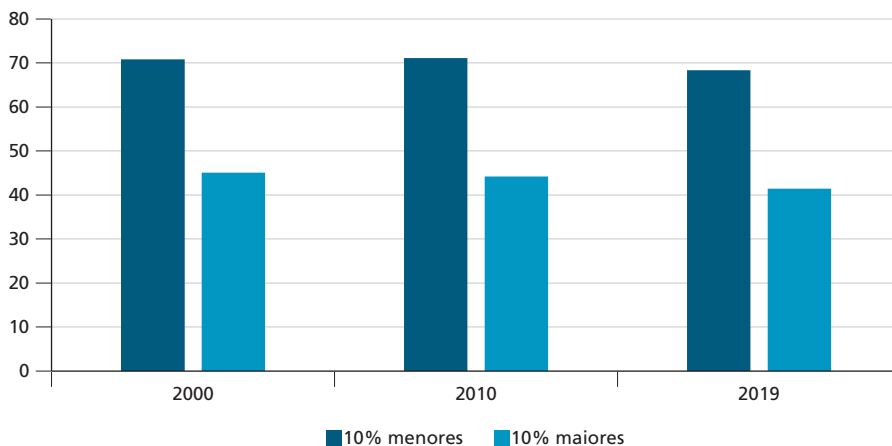
Fonte: Rais.  
Elaboração do autor.

Nos estados, a desigualdade de gênero entre os dois grupos fica mais evidente. Enquanto na base da pirâmide as mulheres são ampla maioria, com percentuais em torno de 70% em todos os anos, elas nunca chegam à metade da população no topo (gráfico 13). Ademais, não há tendências de melhoria dessas distribuições ao longo do tempo. Na verdade, em 2019, a proporção de mulheres entre os 10% mais bem remunerados alcança seu menor nível na série, apenas 41% do total. É importante notar que as mulheres têm menos de 50% de participação no topo da pirâmide mesmo compondo a maioria do serviço público estadual (Lopez e Guedes, 2019).

Nos municípios, as mulheres são ampla maioria no conjunto do funcionalismo, chegando a 66% dos servidores em 2017 (Lopez e Guedes, 2019). Dessa forma, esse é o único nível de governo em que elas correspondem a mais da metade da força de trabalho tanto na base remuneratória quanto no topo da pirâmide. Além disso, percebe-se, nos três anos analisados, uma tendência de equalização de sua participação em ambos os grupos, com uma diminuição da sua proporção entre as menores remunerações e um aumento entre as maiores (gráfico 14).

GRÁFICO 13

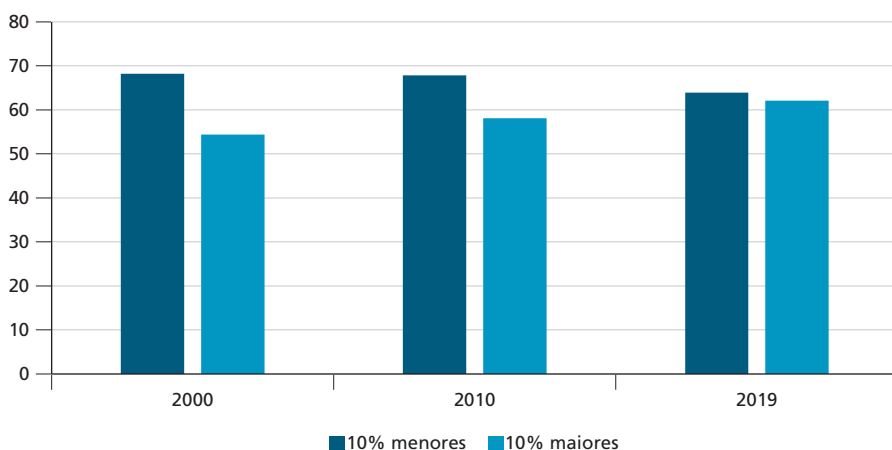
**Proporção de trabalhadoras do setor público entre as 10% maiores e 10% menores remunerações no nível estadual (Em %)**



Fonte: Rais.  
Elaboração do autor.

GRÁFICO 14

**Proporção de trabalhadoras do setor público entre as 10% maiores e 10% menores remunerações no nível municipal (Em %)**

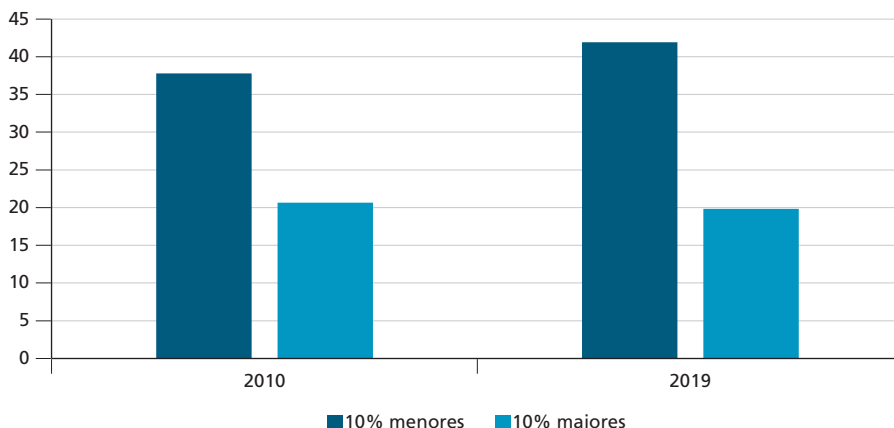


Fonte: Rais.  
Elaboração do autor.

No que tange à cor ou à raça dos servidores federais, os negros<sup>7</sup> são sub-representados se comparados à sua participação na população brasileira, tanto no topo quanto na base da pirâmide. O que mais chama a atenção, no entanto, é a comparação de suas proporções entre os 10% com maiores e os 10% com menores remunerações. O conjunto de trabalhadoras e trabalhadores negros do setor público federal não ultrapassa 20% do último décimo nos anos analisados. Além disso, não há mudança perceptível de sua participação no topo da pirâmide, a despeito da Lei de Cotas em concursos públicos, aprovada em 2014. O que ocorre é apenas uma ligeira ampliação de sua presença entre os vínculos com menores vencimentos médios no nível federal, de 38% para 42%.

**GRÁFICO 15**

**Proporção de trabalhadoras e trabalhadores negros entre as 10% maiores e 10% menores remunerações no nível federal**  
(Em %)



Fonte: Rais.  
Elaboração do autor.

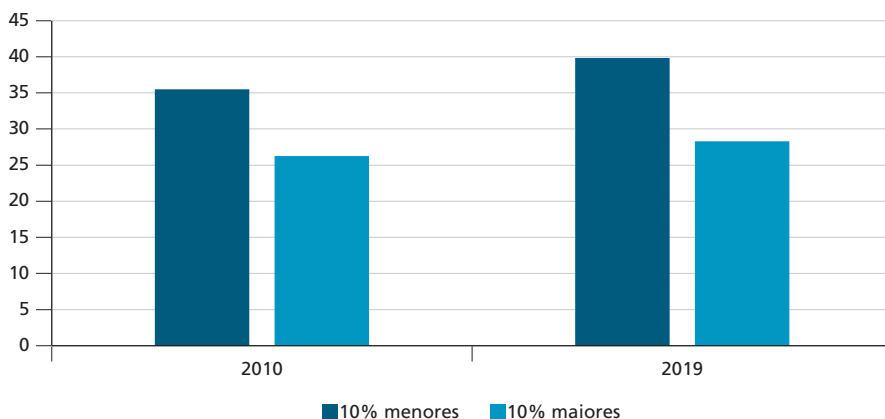
No nível estadual, a participação dos servidores negros é igualmente baixa. Na base da pirâmide, eles ficam em torno de 40% do total em 2010 e 2019. No topo, os percentuais são um pouco superiores aos do nível federal, chegando mais próximos a 30%. Há um crescimento sutil dos percentuais em ambos os grupos entre 2010 e 2019. Entre os 10% com menores salários, há um aumento de 35% para 39% e, no topo da pirâmide, de 26% para 28% (gráfico 16). Permanece, portanto, assim como na União, uma grande diferença na presença de trabalhadores negros entre os grupos com maiores e menores rendimentos.

Nos municípios, mantém-se a lacuna entre a participação de negros no topo e na base da pirâmide, com sua proporção entre os menores salários sendo o dobro daquela entre os vencimentos mais elevados. A única mudança notável entre 2010

7. Aqui, estamos utilizando a categoria negros incluindo simultaneamente pretos e pardos.

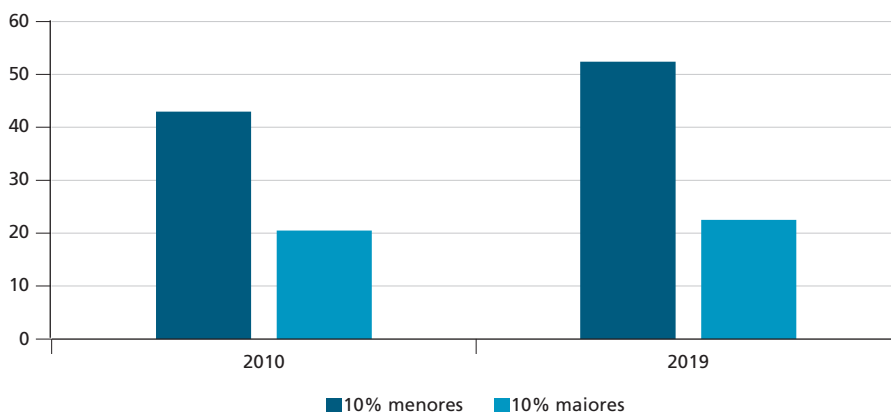
e 2019 é o aumento de quase 10% de sua participação entre os menores salários, o que pode indicar uma maior entrada de negros no serviço público, porém, em cargos de menor remuneração (gráfico 17). O conjunto dos dados dos municípios, dos estados e da União aponta para a permanência das desigualdades de cor ou raça na composição da pirâmide remuneratória do Estado brasileiro.

**GRÁFICO 16**  
**Proporção de trabalhadores negros entre as 10% maiores e as 10% menores remunerações no nível estadual (Em %)**



Fonte: Rais.  
Elaboração do autor.

**GRÁFICO 17**  
**Proporção de trabalhadores negros entre as 10% maiores e as 10% menores remunerações no nível municipal (Em %)**



Fonte: Rais.  
Elaboração do autor.

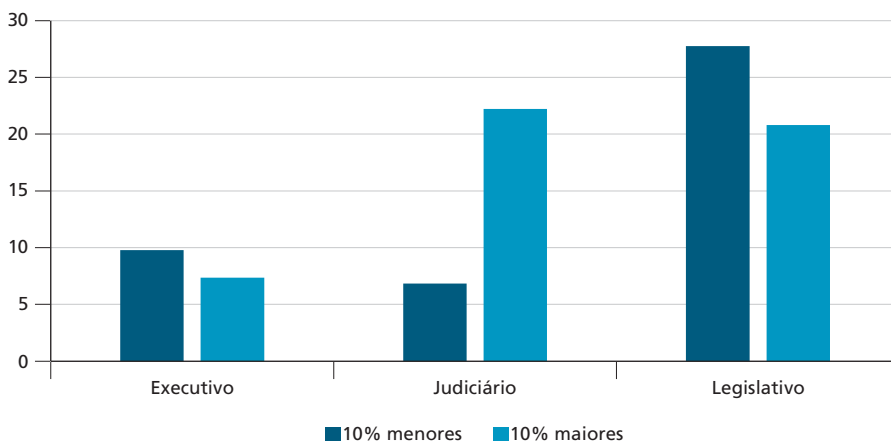
## 6 OS PODERES NO TOPO E NA BASE DA PIRÂMIDE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O estudo da participação dos poderes na composição do topo e da base da pirâmide é importante para compreendermos melhor as características desses dois grupos, complementando a análise da seção 5. Em 2019, o poder com mais vínculos de trabalho nas três esferas era, de longe, o Executivo, principal prestador de serviços diretos à população. O Judiciário vinha em segundo lugar nos estados e na União. O Legislativo era, por sua vez, o poder com o menor número de trabalhadores em 2019 nos três níveis de governo (gráfico 18).

Apesar de ser o poder mais numeroso em termos de vínculos de trabalho no setor público em todas as esferas, o Executivo era aquele que apresentava a menor proporção de remunerações no topo da pirâmide do funcionalismo federal em 2019. Entre os servidores do Executivo, apenas 7% estavam entre aqueles com maiores remunerações do nível federal. Já no Judiciário essa proporção era de 22%, seguido pelo Legislativo, com 21%. O Judiciário era também o poder com o menor número de vencimentos na base da pirâmide, seguido pelo Executivo e, por fim, pelo Legislativo. Esses dados corroboram achados anteriores que apontam que as medianas de remuneração do Judiciário são as mais elevadas, seguidas pelo Legislativo e, então, pelo Executivo (Lopez e Guedes, 2019).

GRÁFICO 18

**Proporção de trabalhadores por poder entre os 10% com maiores e os 10% com menores remunerações no nível federal**  
(Em %)



Fonte: Rais.  
Elaboração do autor.

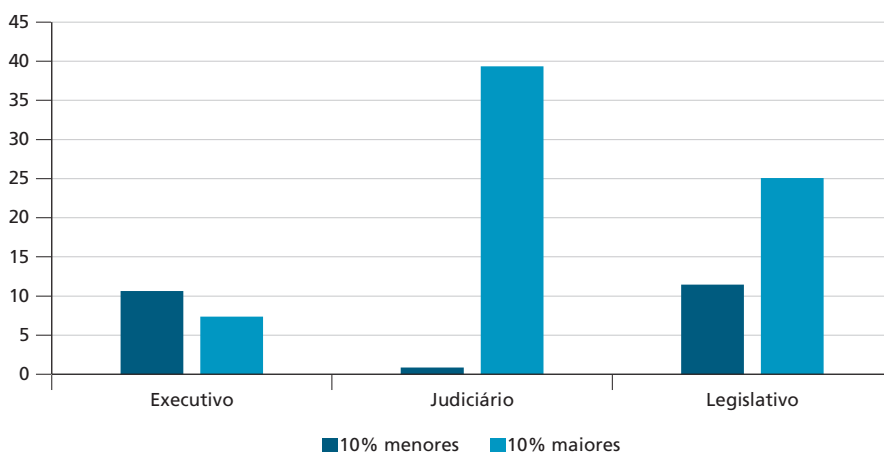


No nível estadual, o Judiciário alcança uma grande participação proporcional entre os 10% mais bem remunerados da administração pública. Uma proporção de 39% dos vínculos dos Judiciários estaduais estava no topo da pirâmide remuneratória dos estados em 2019. No Legislativo, segundo colocado, esse percentual era de 25%. No Executivo, era de 7%. Apenas 1% dos servidores do Judiciário estavam entre os 10% com menores remunerações nos estados em 2019 (gráfico 19).

GRÁFICO 19

**Proporção de trabalhadores por poder entre os 10% com maiores e os 10% com menores remunerações no nível estadual**

(Em %)

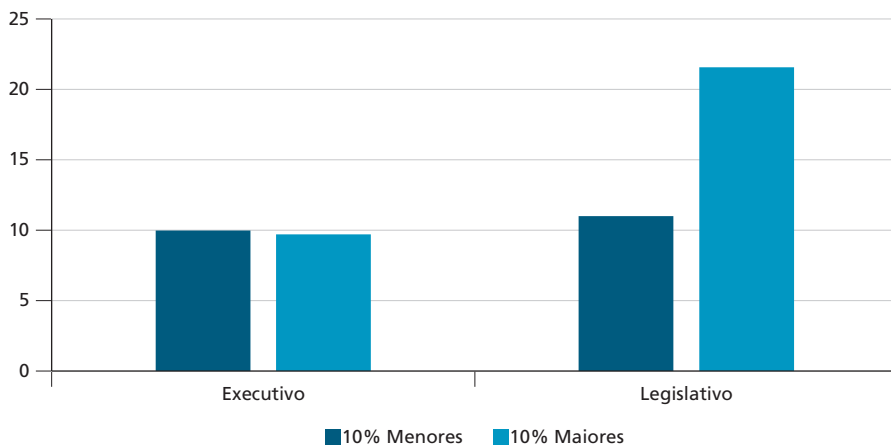


Fonte: Rais.  
Elaboração do autor.

No nível municipal, não existe Poder Judiciário, de modo que a análise apresenta apenas os dados do Legislativo e do Executivo. Nessa esfera de governo, novamente o Executivo apresenta a menor proporção de vínculos entre os 10% mais bem remunerados do serviço público, apenas 9%. No Legislativo, o percentual é de 22%. Na base da pirâmide, ambos têm proporções semelhantes, com 10% no Executivo e 11% no Legislativo (gráfico 20).

GRÁFICO 20

Proporção de trabalhadores por poder entre os 10% com maiores e 10% com menores remunerações no nível municipal (Em %)



Fonte: Rais.  
Elaboração do autor.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo teve como objetivo contribuir para a análise das desigualdades remuneratórias internas ao corpo de trabalhadores da administração pública brasileira, nas três esferas de governo. Nesse sentido, o estudo reiterou e complementou a literatura existente, além de encontrar alguns novos achados.

Primeiro, o texto utiliza a base de dados da Rais aprimorada pela equipe do Atlas do Estado Brasileiro. Esse banco de dados contou com um extenso trabalho de imputação, realizado ao longo do primeiro semestre de 2021, focado em melhorar a informação fornecida pela variável de cor ou raça, reduzindo sua ausência de preenchimento (*missingness*) a zero. Assim, trata-se do primeiro trabalho a aplicar a variável de cor ou raça da Rais sem o problema de ampla ausência dessa informação. Utilizando esses dados, o capítulo encontra uma baixa participação de negras e negros entre os 10% mais bem remunerados do serviço público em todas as esferas de governo, o que está de acordo com achados anteriores da literatura (Silva e Lopez, 2021; Viana e Tokarski, 2019).

No que tange à dimensão de gênero, a presença de mulheres também é menos prevalente no topo da pirâmide nos estados e na União, complementando estudos que apontaram uma menor representação feminina entre os níveis mais altos da burocracia brasileira (Viana e Tokarski, 2019; D'Araújo e Macedo, 2018). Além disso, no aspecto tanto de cor ou raça quanto no de gênero, foram notadas apenas melhorias lentas nas dimensões da desigualdade analisadas entre 2000 e 2019.

Com relação às comparações entre poderes, o estudo mostra que houve uma tendência de queda da desigualdade nas remunerações do Judiciário nas últimas duas décadas, nos âmbitos tanto estadual quanto federal. No Legislativo e no Executivo, os dados apontam uma tendência de estabilidade ou até de leve ampliação, à exceção do nível municipal, no qual ambos apresentaram diminuição da discrepância de remunerações medida pelo Gini. Esses achados adicionam novas dimensões a trabalhos anteriores que buscaram compreender a evolução das remunerações médias entre poderes e esferas (Lopez e Guedes, 2019), as remunerações comparadas dos poderes com o setor privado (Vaz e Hoffman, 2007; Barbosa e Souza, 2012; Tenoury e Menezes-Filho, 2017) e as contribuições dos salários pagos pela administração pública para a reprodução da desigualdade no país (Medeiros e Souza, 2013).

Além disso, o capítulo também mostra quais poderes, proporcionalmente ao seu total de vínculos em 2019, tiveram maiores participações no topo e na base da pirâmide remuneratória da administração pública. Nesse sentido, há novamente um destaque do Judiciário, que é, nos estados e na União, o poder com maior proporção de vínculos entre os 10% com maiores remunerações e com menor proporção entre os 10% com menores salários. Esses achados complementam a bibliografia existente, que aponta a existência de maiores medianas de remuneração do Judiciário (Lopez e Guedes, 2019) e de um prêmio salarial do Judiciário federal quando comparado ao Legislativo e ao Executivo (Nakamura e Vaz, 2020), além de notável participação de vínculos desse poder entre os supersalários da administração pública federal (Nunes e Teles, 2021).

Por fim, uma das principais inovações desse estudo é analisar, de forma comparada e concomitante, a desigualdade interna à estrutura remuneratória do Estado brasileiro por esferas e poderes. Esse caminho comparativo a partir do estudo dos entes subnacionais consiste, ainda, em via pouco explorada pela produção acadêmica, em parte pela menor disponibilidade de dados confiáveis. Com o avanço das técnicas estatísticas e de manipulação de bancos de dados, porém, estudos desse tipo tornam-se cada vez mais factíveis, demandando atenção crescente dos pesquisadores interessados nos temas da desigualdade e da administração pública brasileira.

## REFERÊNCIAS

ALVAREDO, F. *et al.* Part I – the WID. World project and the measurement of economic inequality. In: ALVAREDO, F. *et al.* (Coord.). **World inequality report 2018**. Paris: WIL; Cambridge, United States: Belknap Press of Harvard University Press, 2018. p. 24-37. Disponível em: <<https://bit.ly/3NS6nkQ>>. Acesso em: set. 2021.

ARRETCHE, M. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, p. 1-23, 2018.

BARBOSA, A. L. N. de H.; SOUZA, P. H. G. F. Diferencial salarial público-privado e desigualdade dos rendimentos do trabalho no Brasil. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 53, p. 29-36, nov. 2012.

BUUREN, S. van; GROOTHUIS-OUDSHOORN, K. Mice: Multivariate imputation by chained equations in R. **Journal of Statistical Software**, v. 45, n. 3, p. 1-67, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3OVr54D>>.

CARVALHO, A. D. Z. Juscorporativismo: os juízes e o judiciário na Assembleia Nacional Constituinte. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 114, p. 31-77, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3uz6VW4>>.

CARVALHO, E.; LEITÃO, N. O poder dos juízes: Supremo Tribunal Federal e o desenho institucional do Conselho Nacional de Justiça. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 45, p. 13-27, mar. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3NLURYk>>.

COSTA, J. S. *et al.* Heterogeneidade do diferencial salarial público-privado. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 68, p. 49-63, abr. 2020.

D'ARAÚJO, M. C.; MACEDO, J. da C. Mulheres na política: estudo sobre cargos de confiança. *In*: D'ARAÚJO, M. C. (Org.). **Técnicos, intelectuais e políticos na Nova República: um perfil dos dirigentes públicos dos governos Fernando Henrique, Lula e Dilma**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2018. p. 53-75.

JANUZZI, P. de M.; MARTIGNONI, E. M.; SOUTO, B. F. Programa Bolsa Família e sua contribuição para a redução da pobreza no Brasil. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 4, p. 40-61, 2012.

KERSTENETZKY, C. L. (Org.). **O Estado de bem-estar social na idade da razão**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LOPEZ, F.; GUEDES, E. (Org.). **Três décadas de funcionalismo brasileiro (1986-2017)**: Atlas do Estado Brasileiro. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

LOPEZ, F.; MENDES, J. T. **Remunerações dos servidores civis ativos do Executivo federal (1999-2020)**. Brasília: Ipea, mar. 2021. (Nota Técnica Diest, n. 48).

LOPEZ, F. *et al.* **Remunerações e desigualdades salariais no funcionalismo brasileiro (1985-2018)**. Brasília: Ipea, ago. 2021. (Nota Técnica Diest, n. 51).

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F. Estado e desigualdade de renda no Brasil: fluxos de rendimentos e estratificação social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 83, p. 141-150, out. 2013.

NAKAMURA, L. M.; VAZ, D. V. Quão heterogêneo é o setor público no Brasil? Uma análise das diferenças salariais entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 12, n. 4, p. 1-23, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3ImejK8>>.

NUNES, W.; TELES, J. A elite salarial do funcionalismo público federal: sugestões para uma reforma administrativa mais eficiente. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 26, n. 84, p. 1-24, 2021.

PEÑA, C. R. *et al.* A eficácia das transferências de renda: as tendências da desigualdade antes e depois do Programa Bolsa Família. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 4, p. 889-913, 2015.

SILVA, T. D.; LOPEZ, F. **Perfil racial do serviço civil ativo do Executivo federal (1999-2020)**. Brasília: Ipea, jul. 2021. (Nota Técnica Diest, n. 49).

SOUZA, P. H. G. F. *et al.* **Os efeitos do programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade**: um balanço dos primeiros 15 anos. Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2019. (Texto para Discussão, n. 2499).

SOUZA, P. H. G. F.; MEDEIROS, M. Diferencial salarial público-privado e desigualdade de renda *per capita* no Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 5-28, mar. 2013.

TENOURY, G. N.; MENEZES-FILHO, N. A evolução do diferencial salarial público-privado no Brasil. São Paulo: Insper, 2017. 41 p. (Policy Paper, n. 29).

VAZ, D. V. Diferenças salariais por gênero no setor público brasileiro no período 2002-2015: magnitude, evolução e determinantes. **Acta Scientiarum. Human and Social Sciences**, v. 40, n. 2, p. 1-14, 2018.

VAZ, D. V.; HOFFMANN, R. Remuneração nos serviços no Brasil: o contraste entre funcionários públicos e privados. **Economia e Sociedade**, v. 16, n. 2, p. 199-232, ago. 2007.

VIANA, R. R.; TOKARSKI, C. P. Burocracia representativa: uma (re)produção de desigualdades de gênero e raça no setor público Federal? **NAU Social**, v. 10, n. 19, p. 65-84, 2019.

WHITE, I. R.; ROYSTON, P.; WOOD, A. M. Multiple imputation using chained equations: issues and guidance for practice. **Statistics in Medicine**, v. 30, n. 4, p. 377-399, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3ynJH6w>>.

WORLD BANK. **International Comparison Program (ICP)**. Washington: World Bank, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3AB9YB4>>. Acesso em: set. 2021.



# PARTE III

## Desigualdades e Heterogeneidades no Setor Público Brasileiro







## INGRESSANTES NO EXECUTIVO CIVIL FEDERAL: UMA ANÁLISE NO CONTEXTO DA LEI DE COTAS NO SERVIÇO PÚBLICO

Tatiana Dias Silva<sup>1</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Este texto tem como objetivo analisar o ingresso de novos servidores públicos no Executivo civil federal nos últimos vinte anos, considerando o perfil de raça e sexo, em um contexto de implementação de ação afirmativa para ingresso de negros e negras a partir de 2014 (Lei nº 12.990/2014, conhecida como Lei de Cotas). As pessoas negras são aquelas autodeclaradas pretas e pardas, na classificação adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O pressuposto da pesquisa é que a Lei de Cotas intensificou tendência a maior inclusão racial, em conjuntura que conta, por um lado, com aumento da identificação racial e, por outro lado, com redução dos cargos em que há maior participação de negros (nível médio) e com limitada renovação dos quadros funcionais em anos recentes. O estudo não visa, no entanto, isolar o efeito da ação afirmativa, mas fazer uma análise de seu potencial e limites para alcance de maior representatividade racial no setor público.

Para analisar a trajetória do ingresso de novos servidores e servidoras, foi promovida investigação em dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) do governo federal, considerando-se o nível de escolaridade exigido para cada cargo e fazendo-se avaliação específica em carreiras de maior remuneração e prestígio. Nesse último caso, o propósito foi avaliar se a tendência de inclusão racial se repete nessas posições mais disputadas. Desse modo, foram considerados o quadro atual de servidores nessas carreiras, o fluxo de ingresso e as possibilidades de renovação dos últimos concursos sob vigência da ação afirmativa.

A análise identificou que, embora tenha se verificado aumento da participação de negros, considerando-se o conjunto de servidores e servidoras permanentes ativos do Executivo civil federal, os cargos de nível superior e carreiras selecionadas, essa variação positiva ocorre de modo heterogêneo e insuficiente para todos os recortes analisados.

---

1. Técnica 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-mail*: <tatiana.silva@ipea.gov.br>.

Com este estudo, espera-se identificar possíveis efeitos na implementação da reserva de vagas, localizar resultados diferenciados em carreiras e contribuir para a identificação de elementos de monitoramento e fatores para aperfeiçoamento da implementação da política afirmativa.

## 2 AÇÕES AFIRMATIVAS PARA INGRESSO NO SETOR PÚBLICO

A baixa representatividade da população negra em posições de prestígio no mundo do trabalho, inclusive no setor público, há muito vem sendo denunciada pelo movimento negro, constatada por estudos e pesquisas e vivenciada no cotidiano dos trabalhadores e das trabalhadoras (Ipea, SPM e ONU Mulheres;<sup>2</sup> Ipea e Seppir, 2014; Paixão, 2010; Silva, 2019). O enfrentamento desse estado de coisas tem sido objeto de mobilização e propostas há décadas, com expressivo protagonismo do movimento negro.

Ações afirmativas para enfrentar a desigualdade no setor público foram medidas defendidas pelo então parlamentar Abdias do Nascimento, em Projeto de Lei (PL) apresentado em 1983,<sup>3</sup> e pelo senador Paulo Paim, na proposta original do Estatuto da Igualdade Racial, no ano 2000 (Silva, 2012). Mais recentemente, essa sub-representação tem sido objeto de relatórios institucionais e análises de especialistas e pesquisadores. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) mostra que a desigualdade racial entre os magistrados é extremamente elevada, sendo negros apenas 12,8% desta categoria.<sup>4</sup> Estima-se que, apenas em 2055, no melhor cenário, seria possível contar com 22% de juízes e juízas negros no Judiciário brasileiro (CNJ, 2021). Estudo do Ministério Público do Trabalho (MPT) mostrou que, em 2012, apenas 19,16% dos procuradores do Trabalho eram negros. Incorporando-se todos os servidores e membros, alcançava-se um conjunto de 24,7% de negros e negras na instituição (MPT, 2012). No Executivo civil federal, embora sejam negros 35,1% dos(as) servidores(as) civis permanentes e ativos, em 2020, este percentual se reduz, quando analisados apenas cargos de nível superior, e é ainda mais desigual ao se considerarem carreiras específicas ou a participação em cargos de direção (Silva e Lopez, 2021).

A desigualdade racial também é constatada no acesso a posições de diferentes níveis federativos. Ainda que mulheres e negros sejam maioria no serviço público, sua presença é majoritária no nível municipal, enquanto são menos presentes no nível federal, que conta com remunerações médias mais elevadas.<sup>5</sup> Desse modo, se

2. Disponível em: <<https://bit.ly/3yqBezT>>. Acesso em: 11 ago. 2022.

3. PL nº 1.332/1983, "Dispõe sobre ação compensatória, visando à implementação do princípio da isonomia social do negro, em relação aos demais segmentos étnicos da população brasileira, conforme direito assegurado pelo artigo 153, parágrafo primeiro, da Constituição da República". Disponível em: <<https://bit.ly/3nKnfj0>>.

4. Excluindo-se aqueles em que a informação sobre raça não foi declarada (31,9%). Com 15,9% de magistrados negros na Justiça do Trabalho e apenas 2,6% na Justiça Federal (CNJ, 2021).

5. Enquanto 57,8% dos servidores municipais têm remuneração de até R\$ 2,5 mil, apenas 9,5% dos servidores federais estão nessa faixa remuneratória (Atlas do Estado Brasileiro, disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>).

mulheres negras correspondem ao maior grupo no setor público (33%), são preponderantes no nível municipal e representam o menor segmento no nível federal (considerando-se homens e mulheres, brancos e negros). Todas essas desigualdades se refletem na remuneração dos diferentes grupos de sexo e raça, em cenário em que homens negros e mulheres negras recebem, em média, apenas 68,2% e 56,4%, respectivamente, do que recebe um homem branco no serviço público (Penha e Picanço, 2021; Silveira e Almeida, 2021).

Apenas no início dos anos 2000, a pauta da redução das desigualdades raciais passa a ocupar de modo mais efetivo e consistente a agenda governamental e o debate público brasileiros, especialmente mobilizados pelos eventos preparatórios, a realização e os encaminhamentos da Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em 2001, em Durban, na África do Sul. Ainda assim, no governo federal, as medidas imediatas tomadas em decorrência da mobilização de Durban foram limitadas e não perduraram, à exceção do Programa de Ação Afirmativa do Itamaraty, implementado em 2001, e que segue em execução até o presente momento (IRBr, 2013; Osório, 2006, Matsuoka e Silva, 2021).

Entretanto, é a partir desse momento inaugural que surgem as primeiras legislações acerca de ações afirmativas para negros no setor público, inicialmente por meio do Plano Nacional de Ações Afirmativas – PNAA (Decreto nº 4.228/2002) e, em seguida, da difusão de medidas similares em municípios. Embora o PNAA nunca tenha sido efetivamente implementado, acabou marcando o início de normas subnacionais relativas ao tema (Volpe e Silva, 2016). Ao longo das duas décadas seguintes, estados e municípios, por diferentes processos, passaram a adotar ações afirmativas para acesso a seus quadros funcionais. Assim, antes da promulgação da Lei nº 12.990/2014, que estabeleceu cotas para pessoas negras no Executivo civil federal, reporta-se a existência de dezenas de medidas em municípios e, ao menos, quatro estados com ações similares em curso (Ferreira, 2017; Volpe e Silva, 2016).

Atualmente, quinze Unidades da Federação (UFs) contam com essa medida afirmativa (Silva, s. d.), enquanto se pode observar difusão dessa iniciativa não apenas no Poder Executivo, como também no Legislativo, no Judiciário, no Ministério Público, em governos municipais e, inclusive, por meio de normas específicas de determinadas organizações públicas. Igreja *et al.* (2021) identificaram 135 normas (leis, portarias, atos etc.) sobre reserva de vagas para pessoas negras no setor público, em sua maioria voltadas para cargos de provimento efetivo e empregos públicos, mas também para cargos em comissão, temporários, estágios e serviços terceirizados, distribuídas em 113 entes federados.

Em que pesem os importantes avanços conquistados, a difusão de políticas afirmativas para negros no serviço público ainda encontra significativos obstáculos para sua efetividade. Com efeito, alterações mais substanciais na representatividade

do funcionalismo público devem envolver não apenas a adoção e o êxito das ações afirmativas para todos os cargos e níveis federativos, como também o aumento da taxa de renovação dos quadros funcionais, além de decréscimo das desigualdades raciais nas condições de vida de modo sistêmico, especialmente quanto à educação e à distribuição de renda. A seguir, serão analisadas mudanças verificadas no perfil do funcionalismo civil do Executivo federal nas últimas duas décadas.

### 3 MUDANÇAS NO PERFIL RACIAL DO FUNCIONALISMO PÚBLICO CIVIL DO EXECUTIVO FEDERAL

Como comentado anteriormente, são negros 35,1% dos servidores públicos civis no Executivo federal, percentual ainda muito abaixo da participação majoritária de pretos e pardos na força de trabalho nacional (55,4%). Nesse contexto, considerando-se apenas servidores em cargos cuja escolaridade exigida é o nível superior, a participação de negros cai para 27,3%.<sup>6</sup> A despeito da limitada participação de negros na burocracia federal, a análise apenas dos novos servidores e servidoras permanentes, ano a ano, permite verificar avanços na participação de pessoas negras nessa esfera do funcionalismo público.

O governo federal disponibiliza dados sobre seu quadro funcional no Painel Estatístico de Pessoal (PEP), plataforma disponível na internet. Neste sítio, identifica-se que, em 2020, houve 45.799 novos ingressantes no serviço público executivo civil. A maior parte desse contingente (85,3%) resultou de processo seletivo; apenas 14,2%, de concurso; e um pequeno contingente foi derivado de transposições. Destes novos ingressantes, 66,4% foram alocados em posições de nível superior – enquanto 23,3% estavam enquadrados como “outros”, sem mais esclarecimentos a respeito.<sup>7</sup>

Os dados de 2020 confirmam uma tendência. De fato, é possível verificar que os concursos perdem espaço para os processos seletivos, que estão geralmente vinculados a funcionários temporários. Se, em 1995, os concursos responderam por 70% dos ingressantes no Executivo federal, esse número decresceu à marca de apenas 11% dos novos servidores em 2001. Nos anos seguintes, houve retomada do percentual de novos ingressantes atribuída a concurso público, culminando com uma tendência de queda desde 2014. Se, em 2020, apenas 14% dos novos servidores vieram de concurso público, em 2021, até julho, apenas 6,7% haviam ingressado por esta modalidade.

Atualmente, as ocupações permanentes (via concurso) referem-se a cargos, em sua maioria, com exigência de nível superior. Em 2020, corresponderam a 73% dos

6. Cabe destacar que os negros estão sub-representados entre as pessoas com nível superior completo. Eram apenas 34,56% das pessoas acima de 25 anos com esta titulação, de acordo com IBGE (2019) e Sidra (disponível em: <<https://bit.ly/3Kke4ju>>; acesso em: 16 ago. 2022).

7. Disponível em: <<https://bit.ly/301kLHw>>. Acesso em: 16 ago. 2022.

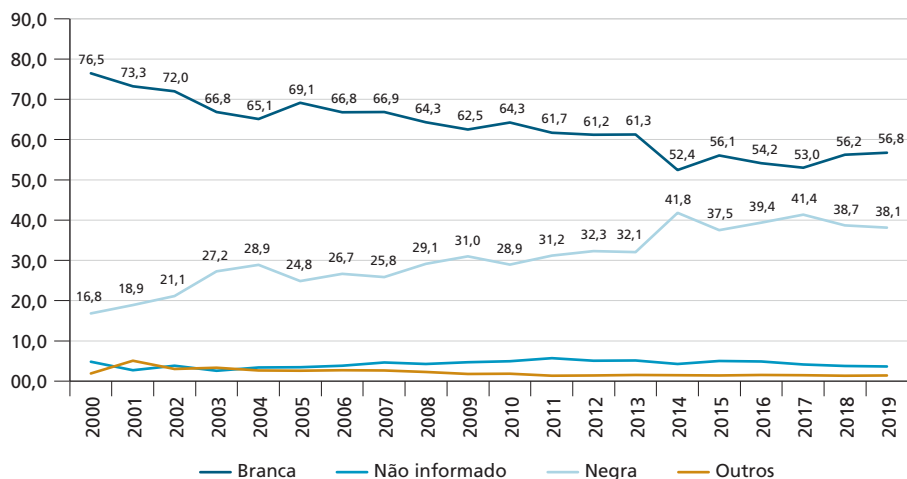
ingressos via concurso, e, em 2021 (até julho), a 69,4%. Desde 2000, em média, 65,9% dos novos servidores permanentes ingressaram por concursos para cargos de nível superior.

A seguir, vamos analisar os servidores ativos que ingressaram, a partir das últimas duas décadas, no serviço público civil do Executivo federal, o que corresponde a pouco mais de 325 mil funcionários permanentes. Além de mostrar a tendência na distribuição do perfil racial, o dado sobre ingressantes ainda conta com melhor notificação do quesito racial do que o conjunto do funcionalismo.<sup>8</sup>

Desse modo, analisando-se o perfil racial a partir da série de ingressantes, em relação a apenas servidores ativos, constata-se que aqueles que ingressaram no ano de 2000 eram majoritariamente brancos (76,5%). Essa tendência foi se alterando ao longo do tempo, com aumento da participação de novos servidores negros. Estes eram apenas 16,8% no início da série analisada e passam a 38,1% após vinte anos – um aumento de 127%. Importante salientar que, nesse período, seguiu-se tendência de aumento da autodeclaração racial nas categorias preta e parda, verificada em pesquisas domiciliares, o que tem sido atribuído mais fortemente à posição mais ativa de reconhecimento racial do que a fatores demográficos (Soares, 2008).

GRÁFICO 1

Distribuição do perfil racial do quadro funcional do Executivo civil ativo em 2020, por ano de ingresso no serviço público federal (2000-2019) (Em %)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

Elaboração da autora.

Obs.: Servidores ativos em fevereiro de 2020.

8. Considerando-se o conjunto de servidores, o percentual que não declarou cor ou raça era 17,3%, em 2000, passando para 5,7% em 2020. Sugere-se que outras pesquisas avaliem a qualidade da coleta de dados, e como e sob quais orientações o(a) servidor(a) se pronuncia sobre essa informação.

Nesse mesmo período (2000-2019), o ingresso de mulheres passou de 39,2% para 44,5% de novos servidores e servidoras. As mulheres negras eram apenas 5,2% do conjunto de ingressantes no Executivo civil federal, em 2000, e passam a 15,9% em 2019. Embora tenham acumulado a maior variação entre os grupos de sexo e raça, permanecem em situação de sub-representação.<sup>9</sup>

Essa tendência de aumento da participação de negros e negras também é observada em estimativas agregadas para o serviço público, sem distinção do poder a que os servidores estão vinculados. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, entre 2012 e 2019, a participação da população negra no setor público passa de 46,7% para 51,4% – uma variação de 10% –, enquanto o aumento na participação no setor público federal supera 13%, o que ilustra tendência de mudança no perfil racial na burocracia. Ao longo desse período, ainda segundo a PNAD Contínua, também se reduziu pouco a desigualdade de gênero no setor federal, em que as mulheres passam de 36,7% para 37,2% dos ocupados.<sup>10</sup> Considerando-se a interseccionalidade de gênero e raça, a mudança nesse nível federativo também foi pontual para as mulheres negras, cuja participação passou de apenas 12,7% dos ocupados para 14,2% em 2019, ainda inferior à dos homens negros (29,8%) e brancos (32,2%) e mulheres brancas (22,5%) (IBGE, 2019).

### 3.1 Cargos de nível superior e carreiras específicas

Conforme relatado, durante essas duas últimas décadas, houve ampliação nos cargos de nível superior, em detrimento de concursos para cargos de nível médio ou fundamental, posições estas em que a participação de negros era mais elevada. Ou seja, a participação de negros aumenta mesmo considerando-se a contração do grupamento em que ela era mais ampla.

Conforme registros de pessoal do Executivo civil federal, entre os cargos de nível superior, a distribuição de servidores brancos não sofreu muita alteração ao longo das últimas décadas, permanecendo com mais de 60% do quadro de servidores, ao passo que aumentou a participação de negros, que passaram de apenas 18,7%, no início da série, para 27,3% ao final. Por sua vez, reduziu-se consideravelmente a participação de servidores que não declaram sua raça (de 13,8%, em 2000, para 5,3% em 2020), o que contribui para uma melhor qualidade dos dados e análises.<sup>11</sup>

9. Em 2019, os novos servidores dividiram-se entre homens brancos (30,6%), mulheres brancas (26,2%), homens negros (22,3%) e mulheres negras (15,9%) – além de indígenas e amarelos (1,4%) e aqueles cuja cor ou raça não foi informada (3,7%). O ingresso de mulheres negras só superou o de homens negros em 2003 e 2009, mantendo-se ambos abaixo do ingresso de servidores brancos em toda a série.

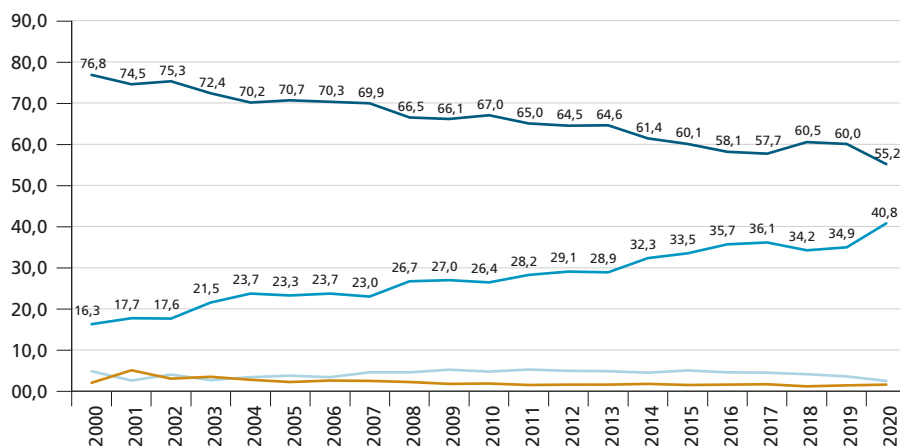
10. Observe-se que as mulheres são maioria no setor público, majoritariamente no nível municipal, tendência que se altera à medida que se parte para os níveis estadual e federal (Penha e Picanço, 2021).

11. Disponível em: <<https://bit.ly/3OYD819>>.

A propósito, cabe pontuar que não se identificou iniciativa abrangente para preenchimento do quesito cor ou raça no serviço civil federal nos últimos anos.<sup>12</sup> Além de eventuais atualizações autônomas de servidores ou do esforço de alguns órgãos nesse sentido, é razoável supor que a melhoria do dado se refere à saída de servidores com cadastros mais antigos e ao ingresso de novos membros com maior tendência ao preenchimento do dado – em um movimento que provavelmente envolve tanto iniciativa individual como melhor esforço de coleta institucional, inclusive potencializada pela possibilidade de acesso e atualização individual dos cadastros.

Analisando-se também o ingresso de servidores apenas em cargos de nível superior, verifica-se que houve relevante incremento de servidores negros a cada ano, que evoluiu de 16,3% dos ingressantes, em 2000, para 34,9%, em 2019 (último ano completo da série), também um aumento de 114% neste contingente.

**GRÁFICO 2**  
**Distribuição do perfil racial do quadro funcional de nível superior ativo em 2020, por ano de ingresso no serviço público federal (2000-2020)**



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

Obs.: Para o ano de 2020, até o mês de fevereiro.

Como também se verificou para o conjunto dos servidores (Silva e Lopez, 2021), entre os novos servidores em cargo de nível superior, o ingresso de negros também se mostrou mais destacado após 2014, ano em que passou a vigor a

12. Foram editadas normas para inclusão do quesito cor ou raça e coleta em registros de diferentes políticas públicas, mas sem um foco específico nos registros de pessoal do Executivo federal (a exemplo da Portaria nº 344/2017, do Ministério da Saúde). Os processos de atualização cadastral, como o que foi realizado pelo governo federal durante o primeiro trimestre de 2022, não tratam especificamente do quesito cor ou raça, embora sejam uma oportunidade para coleta (ou mesmo revisão) do dado, por iniciativa individual. Adicionalmente, o sistema que registra dados cadastrais do funcionalismo tem opções de cor ou raça discrepantes das categorias do IBGE, tais como *negra* e *não informado*.

Lei de Cotas (Lei nº 12.990/2014). Importante frisar que essa lei só passa a ter efeitos após junho de 2014, para concursos iniciados após esta data. Ainda assim, a partir desse ano, observam-se os maiores percentuais de ingresso de negros da série histórica, intensificando-se a tendência de crescimento verificada para esse grupo racial.

O que se propõe a avaliar, a seguir, é se essa ampliação da participação de negros, mesmo nos cargos de nível superior, consegue alcançar as carreiras mais bem remuneradas e de maior prestígio no Executivo federal. Para análise dessa categoria de carreiras, tomou-se como base seleção realizada em estudo anterior de Silva e Lopez (2021), privilegiando-se carreiras com remunerações iniciais mais elevadas e, entre estas, as com maior número de pessoas. A carreira de magistério também foi analisada, pois, a despeito de não figurar entre as que têm remunerações iniciais mais elevadas, goza de alto prestígio social e é, numericamente, uma das maiores carreiras do Executivo federal. Desse modo, serão analisadas carreiras específicas entre os postos permanentes de nível superior do Executivo federal.

Na tabela 1, compara-se a composição racial de carreiras selecionadas nos anos 2000, 2010 e 2020. A informação do ano 2000 fica mais prejudicada, pois seria preciso recompor as informações de carreiras que sofreram alterações, inclusive de nomenclatura, o que não foi feito no âmbito desta análise.

Para essas posições, é possível verificar a predominância de um quadro funcional composto majoritariamente por pessoas brancas, sem alterações significativas nos percentuais observados nos anos apresentados. No entanto, partindo-se de uma linha de base baixa, percebe-se, em geral, crescimento entre 12% e 17% na participação de negros nas carreiras analisadas, superior ao crescimento de 9% observado para o conjunto do funcionalismo nesse período, já que o percentual de negros passou de 32,2% para 35,1%. As exceções ficam a cargo das carreiras de defensor público da União, especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) e procurador federal, com taxas mais reduzidas de aumento da participação de negros (tabela 1).

Contudo, cabe mencionar que apenas a carreira de professor do ensino básico, técnico e tecnológico atinge o percentual de 35% de servidores negros, em sintonia com a distribuição global do Executivo civil federal. Nenhuma das outras carreiras atinge nem o percentual global de negros com ensino superior (27,3%).<sup>13</sup>

O ponto positivo é que, na última década, além de ter havido redução da subnotificação racial em quase todas as carreiras selecionadas (exceto na Defensoria Pública da União – DPU), em todas também houve aumento dos servidores negros,

---

13. Disponível em: <<https://bit.ly/3AFZlwT>>. Acesso em: 15 ago. 2022.



ainda que em nível insuficiente para promover mudanças mais significativas no perfil racial das carreiras.

Dentro dessas carreiras, destaca-se o cargo de diplomata, em que a participação de negros se eleva em 5,8 pontos percentuais (p.p.) na última década (e 8,4 p.p. nos últimos vinte anos). No entanto, a alta subnotificação ainda presente nos dados da carreira da diplomacia e, eventualmente, condições diferenciadas de registro do pessoal ativo, dificultam a análise.

**TABELA 1**  
**Perfil racial de carreiras selecionadas no Executivo civil federal**  
**(Em %)**

Cargo/cor ou raça	2020			2010			2000			Variação
	Branca	Não informado	Negra	Branca	Não informado	Negra	Branca	Não informado	Negra	Negra (2020/2010)
Advogado da União	77,3	2,6	17,8	78,7	3,5	15,2	68,8	9,3	18,0	17,3
Auditor federal de finanças	67,1	4,8	25,2	-	-	-	-	-	-	-
Auditor federal do Trabalho	73,2	2,8	20,5	74,3	4,1	18,1	-	-	-	13,4
Auditor fiscal da Receita Federal	76,0	3,3	14,5	75,5	5,1	12,9	-	-	-	12,5
Defensor público da União	76,9	4,2	17,7	81,0	1,5	16,7	-	-	-	6,4
Delegado de Polícia Federal	74,2	4,7	18,9	75,7	5,3	16,5	72,0	9,1	16,2	14,2
Diplomata	57,1	29,5	11,6	55,9	36,7	5,8	60,4	35,0	3,2	99,1
Especialista em políticas públicas e gestão governamental	73,5	4,6	20,4	74,0	4,9	19,0	-	-	-	7,4
Procurador da Fazenda Nacional	79,4	3,2	15,1	79,7	4,1	13,3	-	-	-	13,2
Procurador federal	80,0	2,1	15,7	79,0	3,0	15,4	-	-	-	2,3
Professor do ensino básico, técnico e tecnológico	56,7	5,2	36,4	-	-	-	-	-	-	-
Professor do magistério superior	68,5	6,2	23,3	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Siape (base de dados disponível para pesquisa no Ipea).  
Elaboração da autora.

Cabe mencionar que muitas carreiras, inclusive entre as selecionadas, não foram sequer impactadas pela Lei de Cotas no serviço público, uma vez que não foram realizados concursos públicos para seus quadros durante a vigência da lei.<sup>14</sup>

Assim, corrobora a baixa mobilidade do perfil racial dessas carreiras a ausência de concurso público nos últimos anos. Tal ausência impede que a recente política de ação afirmativa para o serviço público, e outras alterações sociais, como as que refletem maior presença de negros no ensino superior (IBGE, 2019), contribuam de modo mais substancial para a renovação racial do quadro funcional. A seguir, são listadas carreiras entre as anteriormente selecionadas e outras com similar nível remuneratório no Executivo federal cujos últimos concursos foram anteriores à Lei de Cotas (Lei nº 12.990/2014). Ou seja, mesmo com sete anos de vigência da norma, e aproximando-se do seu término (2024), não houve qualquer efeito da medida afirmativa para importantes cargos da burocracia federal.

#### QUADRO 1

##### **Carreiras selecionadas: total de servidores(as) federais e último concurso público realizado antes de 2014**

Cargo	Órgão vinculado	Total de servidores(as) ativos(as) em 2021	Último concurso público
Especialista em políticas públicas e gestão governamental	Ministério da Economia	940	2009 <sup>1</sup>
Procurador federal	Advocacia-Geral da União (AGU)	3.666	2013 <sup>2</sup>
Auditor fiscal da Receita Federal <sup>3,4</sup>	Receita Federal	7.860	2014 (março)
Analista de comércio exterior (ACE)	Ministério da Economia	397	2012
Analista de infraestrutura (AIE)	Ministério da Economia	700	2012
Especialista em infraestrutura sênior (EIS)	Ministério da Economia	56	2012
Técnico de planejamento e pesquisa (TPP)	Ipea	199	2008

Fonte: Ministério da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/3O157Mi>>. Acesso em: 27 nov. 2021.

Elaboração da autora.

Notas: <sup>1</sup> O concurso realizado em 2012 foi cancelado por decisão do Tribunal de Contas da União (TCU). Disponível em: <<https://bit.ly/3NZj8dv>>.

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://bit.ly/3n5TmgI>>.

<sup>3</sup> Disponível em: <<https://bit.ly/3ynQ1La>>.

<sup>4</sup> Disponível em: <<https://bit.ly/3NRJfDf>>.

14. Até o final de 2021, quando foi elaborada a primeira versão deste texto.

Por seu turno, outros cargos, nas carreiras selecionadas, contaram com entrada de restrito número de novos(as) servidores(as) nos últimos anos, e, conseqüentemente, houve pouca oportunidade de implementação da política afirmativa de reserva de vagas, como ilustra o quadro 2.

QUADRO 2

**Carreiras selecionadas: total de servidores(as) federais ativos e concursos públicos realizados entre 2014 e 2020**

Cargo	Órgão vinculado	Total de servidores(as) (dez. 2021)	Concursos públicos na vigência da Lei nº 12.990/2014	Candidatos negros aprovados <sup>1</sup> (b)
Advogado(a) da União	AGU	1.681	Edital nº 1 – AGU, de 13/7/2015 e alterações (200 vagas, 40 vagas reservadas para negros) <sup>2</sup>	32
Procurador da Fazenda Nacional	Ministério da Economia	2.089	2015 (150 vagas, 30 reservadas para negros)	275 aprovados e 27 negros (Inês Sobrinho, Fontoura e Krieger, 2021)
Auditor federal de finanças e controle	Controladoria-Geral da União (CGU)/Ministério da Economia	2.047	2021 (300 vagas, 60 reservadas para negros)	Em andamento <sup>3</sup>
Defensor público da União	Defensoria Pública da União (DPU)	644	2017 (25 vagas, 5 reservadas para negros)	8 <sup>4</sup>
Delegado da Polícia Federal	Polícia Federal	1.805	2021 (150 vagas, em andamento) 2018 (150 vagas, 30 reservadas para negros) <sup>5</sup>	2018: 263 aprovados e 52 negros
Diplomata	Ministério das Relações Exteriores	1.547	2015 (30 vagas, 6 reservadas para negros) 2016 (30 vagas, 6 reservadas para negros) 2017 (30 vagas, 6 reservadas para negros) 2018 (26 vagas, 5 reservadas para negros) 2019 (20 vagas, 4 reservadas para negros) 2020 (25 vagas, 5 reservadas para negros) (Matsuoka e Silva, 2021)	2015 (8) 2016 (13) 2017 (12) 2018 (11) 2019 (10) 2020 (8)

Elaboração da autora.

Notas: <sup>1</sup> Número de vagas dos aprovados, por vezes, superior ao limite de vagas. Não representa, necessariamente, o número de candidatos empossados. Há que se considerar que muitos órgãos conseguem autorização para convocação de candidatos classificados em número superior ao estipulado no edital de abertura.

<sup>2</sup> Editais e resultados disponíveis em: <<https://bit.ly/3nQuiqi>>.

<sup>3</sup> Até o final de 2021.

<sup>4</sup> Disponível em: <<https://bit.ly/3uEOfEf>>.

<sup>5</sup> Disponíveis em: <<https://bit.ly/3AL9Ajv>> e <<https://bit.ly/3AJTd6y>>.

Pode-se constatar restrito acréscimo dos quadros, por meio de concursos, durante esse período. A exceção é a carreira diplomática, que permaneceu com

certames anuais. Desse modo, mesmo na ocorrência de eventual alta eficiência da ação afirmativa para essas carreiras, a possibilidade de alcance de maior nível de representatividade racial estaria deveras limitada, tendo em vista a baixa taxa de ingressantes verificada nos últimos sete anos. Exemplo disso é o cargo de defensor(a) público da União, que teve o último edital de concurso publicado em 2017, baseando-se em previsão de reserva de vagas para negros e indígenas.<sup>15</sup> O certame contou com 25 vagas, sendo cinco reservadas para negros (uma vaga para indígena e duas para candidatos com deficiência), disputadas por mais de 12 mil candidatos.<sup>16</sup> Neste caso, a ação afirmativa cumpriu seu papel, em tese, selecionando candidatos negros acima do quantitativo da reserva de vagas. Todavia, houve apenas um concurso em todo o período analisado, recrutando inicialmente o equivalente a menos de 4% da força de trabalho da carreira. Nessas condições, são extremamente reduzidas as possibilidades de alteração mais substancial de um quadro funcional que figura com quase 77% de servidores brancos.

Além disso, o fato é que, em muitas ocasiões, a ação afirmativa tem encontrado diversos obstáculos para sua plena implementação e efetividade. Para o cargo de advogado(a) da União, só foi realizado um concurso no período, que, embora previsse a reserva de quarenta vagas para negros (equivalente a 20% do total de vagas ofertadas), segundo editais disponíveis, só teve 32 aprovados no âmbito da ação afirmativa, o que representa apenas 1,2% do quadro funcional atual. Na carreira de procurador da Fazenda Nacional, Inês Sobrinho, Fontoura e Krieger (2021) identificam que apenas 8,82% das vagas disponíveis no último certame foram ocupadas por negros optantes da reserva de vagas, bem abaixo dos 20% previstos na legislação.

Ainda diante de problemas para efetivação das vagas reservadas, a análise dos editais permite constatar que parte desses candidatos estariam incluídos na aprovação das vagas de ampla concorrência, o que reduz ainda mais o nível de aprovação como candidato negro (cotista), como aconteceu na análise do último concurso da magistratura do Trabalho (Silva, 2020). Ou seja, ainda que tenha se inscrito para concorrer às vagas reservadas, o candidato(a), em decorrência do seu desempenho, pode acessar o cargo por meio da ampla concorrência.<sup>17</sup> Se essa ocorrência não altera o perfil racial da carreira, pois, para isso, independe o modo como o servidor negro ingressou, reflete lacuna ainda maior de efetividade na ação afirmativa, uma vez que o preenchimento das vagas reservadas pode ser

15. "5.4 Das vagas destinadas aos candidatos negros. 5.4.1 Das vagas destinadas ao cargo e das que vierem a ser criadas durante o prazo de validade do concurso, 20% serão providas na forma prevista no § 3º do art. 10 da Resolução CSDPU nº 118/2015, e suas alterações, e no art. 1º da Resolução CSDPU nº 135/2017". Edital DPU nº 1/2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3bYPZln>>.

16. Disponível em: <<https://bit.ly/3yzCoc1>>.

17. Conforme orienta o art. 3º, § 1º, "os candidatos negros aprovados dentro do número de vagas oferecido para ampla concorrência não serão computados para efeito do preenchimento das vagas reservadas".

ainda menor do que aparenta em determinados concursos. Desse modo, ao final do certame, se é possível formar apenas uma lista reduzida de candidatos negros classificados e aprovados, por vezes, inferior ao número de vagas reservadas, outra consequência é a impossibilidade de aplicação da ação afirmativa, caso ocorra abertura de novas vagas no âmbito do mesmo concurso.

Outro grupo dentro das carreiras previamente selecionadas neste estudo é o de docente no nível federal, que se divide basicamente em dois cargos: docentes do magistério superior; e do ensino básico, técnico e tecnológico. Essas são as carreiras mais inclusivas, entre as selecionadas, com participação de negros correspondendo a, respectivamente, 23,4% e 36,4%. Pesquisas desenvolvidas por Mello (2021), Mello e Resende (2019) e Palma (2019), no entanto, identificaram importantes barreiras para efetividade da ação afirmativa para essa categoria.

Em levantamento de editais para a carreira docente, os autores verificam que há prática disseminada de fracionar o número de vagas em editais diferentes ou em especialidades dentro de um mesmo edital. Como a lei determina que a reserva ocorra a partir da existência de três vagas, parcela considerável de instituições federais de ensino superior não vinha aplicando a ação afirmativa adequadamente. Apesar de determinação do Supremo Tribunal Federal (STF) para que o fracionamento fosse evitado,<sup>18</sup> Mello (2021), por exemplo, constata que, entre 2014 e 2018, apenas 5,3% das vagas para docentes em universidades federais foram reservadas para negros, o que representa um *deficit* de aproximadamente 2.700 vagas reservadas no período. Em outras palavras, em cerca de três anos de vigência, com algumas exceções, o conjunto das universidades federais deixou de reservar 2.700 vagas de docentes para negros, inviabilizando-se, em muitos casos, a implementação da ação afirmativa e limitando-se as possibilidades de renovação do quadro de magistério superior. Há, inclusive, universidades que nunca reservaram uma vaga sequer para candidatos negros, ao longo de mais de três anos de implementação da medida afirmativa (Mello e Resende, 2019).<sup>19</sup>

O quadro da participação negra entre os docentes federais ganha contornos ainda mais preocupantes quando se alia a prática de baixa reserva de vagas à informação, levantada por um estudo da Escola Nacional de Administração Pública (Enap, 2021), de que apenas 0,53% das nomeações para docentes identificadas nesta investigação foram realmente preenchidas por candidatos que concorreram às vagas para negros entre 2015 e 2019.

---

18. Conforme ementa do acórdão: "(iii) os concursos não podem fracionar as vagas de acordo com a especialização exigida para burlar a política de ação afirmativa". Disponível em: <<https://bit.ly/3AKnMZR>>.

19. Os autores identificam que, entre 9 de junho de 2014 e 31 de janeiro de 2018, dezesseis universidades federais não reservaram nenhuma vaga para candidatos negros (Mello e Resende, 2019, p. 177). Disponível em: <<https://bit.ly/3NU6MTT>>.

Identifica-se assim que um conjunto de fatores tem limitado o resultado esperado de aumento da participação de negros, especialmente em carreiras mais concorridas e com percentual de inclusão racial abaixo da média do funcionalismo civil do Executivo federal (Silva *et al.*, 2021).

Com efeito, o ingresso de negros não ocorre apenas por conta das vagas reservadas. Há pessoas negras que optam por não se inscrever por meio da reserva de vagas; ou, ainda que concorram às vagas reservadas, podem ser aprovadas por meio da ampla concorrência, a depender de sua pontuação no universo de candidato(as). Desse modo, analisar o percentual de negros ingressantes nessas carreiras pode melhor indicar se eventuais efeitos das cotas podem ter sido potencializados pelo ingresso de negros por outras modalidades de concorrência, ainda que, como demonstrado, os dados agregados acusem pouca alteração no perfil racial das carreiras analisadas.

A tabela 2 inclui todos os ingressantes, por carreiras selecionadas, no período em análise. Em todas as carreiras analisadas, houve aumento da participação de negros, em comparação ao período anterior à Lei de Cotas, 1999-2013, e de 2014-2020.<sup>20</sup> Apesar dos problemas identificados, há ampliação na participação de negros em todas as carreiras. Entre os servidores ativos, que ingressaram, entre 1999 e 2013, nas carreiras selecionadas, funcionários negros raramente ultrapassaram 20% do quantitativo de novos servidores. Esse percentual foi verificado apenas nas carreiras de magistério.

Após 2014, houve aumento da participação de negros em todas as carreiras examinadas. Chama atenção a variação da carreira de diplomata, que passa de apenas 5% dos ingressantes, no primeiro período, para 22,5% no segundo (variação de mais de 300%). Neste caso, as ações afirmativas exercem papel fundamental, tanto aquela relativa à Lei de Cotas, como o programa governamental de bolsas voltado à carreira diplomática. Segundo análise de Matsuoka e Silva (2021), das 27 vagas reservadas para negros entre 2015 e 2019, 21 foram ocupadas por beneficiários do programa de bolsas.

Ao analisarmos os dois períodos de ingressos de novos servidores para todas as posições de nível superior, o resultado também mostra incremento na participação de negros, como já indicava o gráfico 2. Se, no primeiro período, eram negros um quarto dos ingressantes (25,6%), esta proporção passa a um terço após 2014 (33,2%). Cabe destacar que as carreiras selecionadas apresentam perfil mais restritivo na participação de negros se comparadas às ocupações de nível superior em geral (à exceção da carreira de magistério de professor do ensino básico, técnico e tecnológico, notadamente a mais inclusiva da seleção).

---

20. Optou-se por agregar os servidores ingressantes em dois períodos, antes e depois da Lei de Cotas, pois a análise ano a ano mostrou-se inadequada diante de baixo número de ingressantes, na maioria dos anos, em cada carreira, o que gerava variações anuais altas. A maior parte dos servidores ingressa nos anos que se seguem à realização de concursos, o que, como foi demonstrado, não ocorreu com frequência.

TABELA 2  
**Distribuição de ingressantes por cor ou raça, em carreiras selecionadas (1999-2020)**  
 (Em %)

Cargo	Ingressantes 1999-2013			Ingressantes 2014-2020		
	Negros	Branco	NI	Negros	Branco	NI
Advogado(a) da União	15,9	77,2	4,6	27,0	69,3	2,2
Auditor(a) federal do trabalho	17,2	72,2	7,3	26,8	70,0	2,1
Defensor(a) público(a) da União	18,3	77,5	2,7	22,2	68,5	9,3
Delegado(a) da Polícia Federal	16,6	73,2	7,7	28,3	66,4	3,9
Diplomata	5,0	58,9	34,6	22,5	40,6	35,8
Especialista em políticas públicas e gestão governamental	19,2	73,5	5,4	-	-	-
Procurador(a) da Fazenda Nacional	13,4	78,5	5,5	27,0	69,5	2,5
Procurador(a) federal	15,2	76,2	6,1	23,4	73,5	1,8
Professor(a) do ensino básico, técnico e tecnológico	33,6	59,8	4,7	40,2	53,2	5,2
Professor(a) do magistério superior	20,6	70,2	7,2	28,1	66,1	4,2
Cargos de nível superior	25,6	67,9	-	33,2	57,9	-

Fonte: Siape/Atlas do Estado Brasileiro.

Obs.: 1. NI – não informado.

2. EPPGG só teve quatro ingressantes em 2014-2020

Ainda que esses dados mostrem um desejável aumento da participação de servidores negros, a partir do exposto, fica evidente que as alterações poderiam ser mais expressivas e que o fluxo com que a mudança está acontecendo se apresenta insuficiente para dar conta da ampla desigualdade que marca este quadro funcional.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PL que deu origem à Lei nº 12.990/2014 foi encaminhado ao Congresso Nacional acompanhado de justificativa assinada pelas então ministras da Casa Civil e da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir). Naquele documento, elas argumentavam que, embora a população negra representasse à época pouco mais de 50% da população, correspondia a apenas 30% do funcionalismo no Executivo federal,<sup>21</sup> o que, subentende-se, justificaria a adoção de uma cota de 20% para novos ingressantes (Ferreira, 2017). Para esse percentual

21. “Essa realidade se replica, também, na composição racial dos servidores da administração pública federal. Consta-se significativa discrepância entre os percentuais da população negra na população total do país e naquela de servidores públicos civis do Poder Executivo federal. A análise de dados demonstra que, embora a população negra represente 50,74% da população total, no Poder Executivo federal, a representação cai para 30%, considerando-se que 82% dos 519.369 dos servidores possuem a informação de raça/cor registrada no sistema. Tem-se, assim, evidência de que, ainda que os concursos públicos constituam método de seleção isonômico, meritocrático e transparente, sua mera utilização não tem sido suficiente para garantir um tratamento isonômico entre as raças, falhando em fomentar o resgate de dívida histórica que o Brasil mantém com a população negra”. Disponível em: <<https://bit.ly/3bT59Zg>>.

não se transformar em teto, não se deveria preencher vagas reservadas para as cotas com candidatos negros que, no cômputo final, pudessem ser aprovados na ampla concorrência.

Depreende-se, dessa justificativa, que o entendimento seria que, para além do fluxo habitual de servidores negros, que havia permitido a constituição de um quantitativo de 30% do funcionalismo, a inclusão de mais 20% de servidores negros por meio de vagas reservadas iria, ao longo do tempo, quiçá dos dez anos de vigência, enfrentar o *deficit* de participação negra na burocracia. Por fim, avaliações sobre os resultados da medida afirmativa permitiriam aperfeiçoar a iniciativa.

Essa seria a teoria implícita na política, a dinâmica proposta pela ação afirmativa, não se desconhecendo, evidentemente, eventuais limites políticos e conjunturais que circunscreveram a formulação e o desenho dessa iniciativa.

No entanto, como demonstrado, algumas dessas premissas não se confirmaram ou não estavam necessariamente presentes naquela ocasião, conforme descrito a seguir.

- 1) Entre os cargos de nível superior e em carreiras selecionadas, a linha de base de 30% não se verificava à época (gráfico 2, tabela 1). Nem mesmo após sete anos de vigência da Lei de Cotas – apenas à exceção do cargo de professor do ensino básico, técnico e tecnológico –, nenhuma carreira selecionada neste estudo atingiu os 30% de negros que serviram de referência em 2013, nem mesmo considerando-se o conjunto de cargos de nível superior.
- 2) Os concursos voltados para carreiras mais disputadas não têm conseguido completar as vagas reservadas, por inúmeras questões, como discutido amplamente em publicação organizada por Silva, Aquino e Avelar (2021). Se o instrumento do concurso público se mostra muito excludente, selecionando um perfil de raça e classe recorrente, a medida afirmativa não raro tem sido implementada a partir de interpretações restritivas e pouco sensíveis aos propósitos da normativa.
- 3) Além de não serem preenchidas suficientemente as vagas reservadas, em muitos certames há ampliação do número de vagas original, o que, na ausência de negros em cadastro de reserva, resulta em “novo” concurso, sem aplicação da ação afirmativa.
- 4) Acrescenta-se a esses obstáculos a ausência (ou baixa frequência) de concursos públicos para boa parte dos cargos, o que reduz a renovação, bem como as possibilidades de incidência da ação afirmativa.
- 5) Por fim, a ausência de mecanismo institucional de avaliação e coordenação, como preconizado na referida justificativa ao PL e no Estatuto



da Igualdade Racial, não permite que esses problemas sejam apresentados a contento, e a política, aprimorada. A ausência de um modelo de governança para a ação afirmativa limita até mesmo a identificação de informações cruciais para a avaliação da política pública (Enap, 2021).

Diante desse estado de coisas, avistando-se a poucos anos o fim da vigência da Lei de Cotas, é mais que necessário que se estabeleça uma instância de coordenação e acompanhamento da política. Para tanto, não apenas a área no governo federal responsável pela política de igualdade racial deveria estar envolvida, mas também os órgãos centrais de administração de pessoal, que dispõem dos meios e da autoridade de coordenação da gestão da força de trabalho na burocracia federal.

Além disso, como se tentou demonstrar, as realidades são diferentes entre as carreiras. Assim, os órgãos gestores de cada carreira deveriam assumir ativamente sua responsabilidade no processo de democratização do acesso e no enfrentamento às desigualdades raciais. O estabelecimento de metas por cargos poderia tanto definir estratégias singulares como abrir espaço para percentuais de reserva de vagas diferenciadas, embasadas em evidências caso a caso.

Por fim, mas não menos importante, é fundamental para o êxito da iniciativa a apresentação de informações com transparência, desde o nível singular de cada concurso (vagas reservadas, aprovações em cada modalidade de concorrência, nomeações etc.), até o nível agregado dos órgãos e do conjunto do Executivo civil federal. Além de permitir o controle social, essa dinâmica possibilita o aprimoramento interno e a difusão da iniciativa e dos aprendizados para outros órgãos, poderes e entes subnacionais.

Enfrentar o racismo e as desigualdades é, antes de tudo, desmontar engrenagens que reforçam ou permitem a reprodução das desigualdades raciais. Para tanto, as normas e leis são importantes, mas insuficientes. Como nos ensina Patricia Hill Collins (2000), estas são apenas uma face de um sistema de dominação amplo e complexo. Conhecer com profundidade e enfrentar ativamente o *modus operandi* da reprodução das desigualdades na composição da burocracia são passos decisivos para a construção de burocracias efetivamente antirracistas. Para tanto, a representatividade racial é um imperativo que advoga pela equidade na ocupação dos espaços, mas sobretudo pela incorporação do antirracismo como prática para a produção de políticas públicas promotoras de justiça social e de enfrentamento às desigualdades.

## REFERÊNCIAS

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Pesquisa sobre negros e negras no Poder Judiciário**. Brasília, CNJ, 2021.

COLLINS, P. H. (Ed.). **Black feminist thought: knowledge, consciousness, and politics of empowerment**. London: Routledge, 2000.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Relatório quantitativo sobre a implementação da Lei nº 12.990/2014 no Poder Executivo federal**. Brasília: Enap, 2021.

FERREIRA, G. L. (Org.). **Lei de cotas no serviço público federal: sub-representação legal nas ações afirmativas**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil. **Informações Demográficas e Socioeconômicas**, n. 41, p. 1-12, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3nSCJS1>>.

IGREJA, R. L. *et al.* **Ações afirmativas e burocracia pública: vinte anos de legislação**. Brasília: Flasco, 2021. (Cadernos de Pesquisa, n. 1). Disponível em: <<https://bit.ly/3at8MF7>>.

INÊS SOBRINHO, O.; FONTOURA, Y. S.; KRIEGER, M. G. M. Políticas afirmativas e seus desafios na administração pública: o caso da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 31, p. 37-44, dez. 2021.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; SEPPPIR – SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL. **Situação social da população negra por estado**. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3ax5AZ1>>.

IRBR – INSTITUTO RIO BRANCO. Programa de ação afirmativa do Instituto Rio Branco: bolsa-prêmio de vocação para a diplomacia. *In*: SILVA, T. D.; GOES, F. (Org.). **Igualdade racial no Brasil: reflexões no ano internacional dos afrodescendentes**. Brasília: Ipea, 2013. p. 171-174.

MATSUOKA, E. A. de C.; SILVA, L. P. As políticas de ações afirmativas no concurso de admissão à carreira de diplomata: experiências e desafios. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 31, p. 63-70, dez. 2021.

MELLO, L. Novos horizontes interpretativos da Lei nº 12.990/2014 e políticas de reparação: ações afirmativas para negros(os) e carreira docente em universidades federais. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 31, p. 115-121, dez. 2021.

MELLO, L.; RESENDE, U. P. de. Concursos públicos para docentes de universidades federais na perspectiva da Lei nº 12.990/2014: desafios à reserva de vagas para candidatas/os negras/os. **Sociedade e Estado**, v. 34, n. 1, p. 161-184, jan.-abr. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3RoPpXX>>.

MPT – MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. **Levantamento estatístico sobre a composição de membros e servidores do Ministério Público do Trabalho (segundo os critérios de cor/raça, gênero e deficiência)**. Brasília: MPT, dez. 2012.

OSÓRIO, R. G. **Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil**. Brasília: OIT, 2006.

PAIXÃO, M. *et al.* (Org.). **Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil 2009-2010**. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2010.

PALMA, V. C. L. C. F. da. **Educação, democracia e inclusão racial: análise da efetividade da Lei de Cotas para negros em concursos docentes em universidades federais**. 2019. 335 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Grande Dourados, Mato Grosso do Sul, 2019.

PENHA, P. H. E. da.; PIKANÇO, F. S. Desigualdades de gênero e raça no funcionalismo público federal: uma análise exploratória dos efeitos da Lei nº 12.990/2014. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 31, p. 21-33, dez. 2021.

SILVA, T. D. **O estatuto da igualdade racial**. Rio de Janeiro: Ipea, fev. 2012. (Texto para Discussão, n. 1712).

\_\_\_\_\_. **Mudança institucional, discurso e instituições: políticas públicas de igualdade racial no governo federal de 2000 a 2014**. 2019. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

\_\_\_\_\_. **I concurso público nacional unificado para ingresso na carreira da magistratura do trabalho: notas sobre vagas reservadas, candidatos com condições especiais e com isenção de inscrição**. Brasília: Ipea, nov. 2020. (Nota Técnica Diest, n. 43).

\_\_\_\_\_. Ações afirmativas nos estados brasileiros: o caso da reserva de vagas para população negra em concursos públicos. *In*: PALLOTI, P. (Org.). **E os estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Ipea, [s.d.]. No prelo.

SILVA, T. D.; LOPEZ, F. **Perfil racial do serviço civil ativo do executivo federal (1999-2020)**. Brasília: Ipea, jul. 2021. (Nota Técnica Diest, n. 49).

SILVA, T. D.; AQUINO, L. AVELAR, A. Nota final das organizadoras. **Boletim de Análise Político-Institucional**, v. 31, p. 167-176, dez. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3RpvRJy>>.

SILVEIRA, L. S.; ALMEIDA, L. A. D. Segregação ocupacional e desigualdade salarial por raça e gênero no setor público brasileiro. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 31, p. 13-20, dez. 2021.

SOARES, S. A demografia da cor: composição da população brasileira de 1890 a 2007. *In*: THEODORO, M. L. *et al.* (Org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília: Ipea, 2008. p. 97-117.

VOLPE, A. P. S.; SILVA, T. D. **Reserva de vagas para negros na administração pública**. Brasília: Ipea, 2016. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <<https://bit.ly/3AHIN8O>>.

## **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**

Luana Pinheiro<sup>1</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

Este capítulo se propõe a abordar um tema tradicional dos estudos sobre desigualdade de gênero, qual seja, a persistente sub-representação das mulheres nos cargos de poder e decisão. As reflexões sobre a baixa presença de mulheres nestes postos têm se constituído em um campo importante de pesquisa desde, pelo menos, meados dos anos 1970. Isso se deu porque foi a partir deste período que as taxas de participação feminina na força de trabalho começaram a crescer de forma expressiva, movimento que foi acompanhado por uma ampliação da escolaridade desse grupo populacional. Se, no início dos anos 1970, apenas 18,5% das mulheres participavam da força de trabalho no país (frente a 72% dos homens), em 1990, esse valor já era de 33%, e em 2010 (ano do último censo disponível), de 49% (Alves, 2013). Na mesma linha, a escolaridade das mulheres aumentou nesse período de tal forma que, em 1990, as mulheres já se constituíam em um grupo mais escolarizado que os homens (Beltrão e Alves, 2009).

Além disso, foi também nesse período que aquilo que se convencionou chamar de *segunda onda do feminismo* chegou ao Brasil, e encontrou o país em meio a um processo de redemocratização e anistia de presos políticos, o que ampliou a relação do feminismo com o campo da política, ainda que esta não fosse uma posição unanimemente adotada pelos movimentos feministas à época. Segundo Pinto (2003), a relação do feminismo com a política, ao final dos anos 1970, podia ser vista por meio de três abordagens, que se complementavam: a conquista de espaços na política institucional, a presença de mulheres em cargos eletivos e as formas alternativas de participação política fora da esfera institucional. A busca por uma maior entrada feminina nestes espaços foi, desde aquele momento, repleta de desafios que vinham sendo, por um lado, impostos por aqueles que já ocupavam e que haviam construído estes espaços – ou seja, os homens, maioritariamente brancos

---

1. Técnica de planejamento e pesquisa na Coordenação de Igualdade de Gênero, Raça e Gerações da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). E-mail: <luana.pinheiro@ipea.gov.br>.

e de maior renda –, mas, por outro, de parte do próprio movimento feminista, que via nessa participação institucional uma forma de cooptação do movimento e uma ameaça a uma suposta unidade do feminismo, que, pouco depois, foi questionada pelo feminismo negro, *queer* etc.

Os estudos que têm se dedicado ao tema da sub-representação política das mulheres – independentemente de terem seu foco na política institucional eletiva ou na nomeação de mulheres como diretoras executivas de grandes empresas privadas – associam, de maneira geral, esse cenário a um conjunto de fatores que podem ser agrupados em torno de três elementos centrais (Pinheiro, 2007; Avelar, 2001; Miguel, 2001; Tabak, 2002; entre outros), os quais não esgotam as dificuldades vivenciadas pelas mulheres para ascenderem em suas carreiras, e incluem os a seguir listados.

- 1) A persistência de normas e padrões tradicionais de gênero que ainda reproduzem estereótipos preconceituosos, desassociando as mulheres do exercício do poder, uma vez que estas não possuiriam as habilidades e capacidades (ou mesmo o interesse) necessários para a atuação política. Ainda que estes estudos confrim pouco enfoque à dimensão racial, o mesmo entendimento pode ser aplicado à população negra, que, também de forma estereotipada, seria percebida como inadequada para o envolvimento no mundo do poder. Em verdade, “representações afirmativas da competência, inteligência, racionalidade e capacidade são geralmente ligadas ao homem branco” (Brasil, s.d., p. 12). Nesse paradigma, o mundo político ou o mundo do poder passam a ser percebidos como espaços negados às mulheres – em particular, às negras – ou nos quais elas não se encaixariam, produzindo-se, nelas, um sentimento de não pertencimento, de pouco reconhecimento e de solidão<sup>2</sup> em espaços feitos “por homens e para homens”.<sup>3</sup> Além disso, uma vez que decidam aceitar postos diretivos ou sejam eleitas, um ponto comum à experiência de atuação das mulheres na política refere-se a uma segmentação horizontal do seu trabalho: as mulheres tendem a se dedicar (ou a serem direcionadas)

---

2. A solidão se dá não apenas pela pouca presença de outras mulheres, mas também pela falta de um suporte familiar, seja porque, por vezes, para ocupar estes cargos as mulheres devem se deslocar para longe de suas famílias, seja porque, como destacam Grossi e Miguel (2001), enquanto para os homens o peso emocional do exercício do poder tende a ser compartilhado com suas esposas, no caso das mulheres, especialmente das eleitas para cargos distantes de suas cidades, é muito comum o término de casamentos. “Os homens que estão ao lado dessas mulheres políticas não foram treinados para suportar esse peso. As mulheres continuam suportando o peso dos outros, dos filhos etc., e o seu próprio peso, o que resulta muitas vezes em separação conjugal” (*op. cit.*, p. 182).

3. Ainda que cause espanto, não é mera obra do acaso que apenas em 2016 tenha sido inaugurado o primeiro banheiro feminino no Plenário do Senado Federal. Disponível em: <<http://glo.bo/3RssNwf>>. Acesso em: 17 mar. 2022. Muitos estudos já abordaram as dificuldades de atuação das mulheres na política institucional, a exemplo de Pinheiro (2007), Avelar (2001), Miguel (2001), Borba (1998), Barreira (1998), entre outros. Vale a pena ler também a entrevista de Eunice Michilis, primeira senadora a assumir uma vaga no período republicano, para a BBC News Brasil. Disponível em: <<https://bitly.com/dkWNNS>>.

mais a áreas estereotipicamente associadas ao feminino e a habilidades entendidas como *naturalmente* femininas, a exemplo das relacionadas a saúde, educação, assistência social, cuidados, entre outras.

- 2) A divisão sexual do trabalho, que historicamente relegou às mulheres a responsabilidade pelo cuidado da casa, dos filhos, dos doentes, dos idosos, gera uma grande dificuldade de conciliar as atividades profissionais – que se avolumam quando as mulheres assumem cargos diretivos – com as responsabilidades pelo trabalho doméstico e de cuidados. Não há dúvidas de que, caso estas mulheres sejam negras, os desafios são ainda maiores, pois as possibilidades de terceirizar ao mercado parte de seu trabalho doméstico e de cuidados se reduzem em um contexto no qual suas rendas médias são inferiores às das mulheres brancas. Nesse sentido, quanto mais institucionalizada for a esfera política e mais distante da realidade local dessas mulheres, menor tende a ser a sua presença e participação.
- 3) A resistência e os preconceitos existentes dentro dos partidos políticos e das organizações sindicais, bem como o acesso seletivo a recursos econômicos e sociais, a despeito da obrigatoriedade de destinação de 30% dos recursos do Fundo Especial de Campanha e do tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita para as mulheres.<sup>4</sup> Assim, estudos apontam que o relacionamento das mulheres com os partidos tende a ser mais sazonal do que contínuo, só aparecendo um apoio mais expressivo “quando se trata de mulheres capazes de arrastar votos para a legenda, graças a seu prestígio próprio” (Tabak, 2002, p. 100), mesmo havendo, neste caso, a obrigatoriedade de preenchimento de 30% das candidaturas com mulheres, sob pena de impugnação de toda a lista para cargos proporcionais.

Se esses são pontos comuns, em alguma medida, à experiência política das mulheres, é fundamental reconhecer que, entre as próprias mulheres, existem desigualdades que as tornam um grupo bastante heterogêneo, e que fazem os obstáculos quanto à participação política maiores para as mulheres negras do que para as brancas. Esta é a razão pela qual, neste capítulo, iremos partir de uma perspectiva interseccional (nos moldes do que colocam Kimberlé Crenshaw e Patricia Hill Collins), para buscar elementos que permitam identificar e compreender as desigualdades entre mulheres negras e brancas na ocupação de postos de poder e decisão no Executivo federal. O conceito de interseccionalidade confere luz aos múltiplos sistemas de poder e dominação que se conectam, fazendo com que categorias como raça, classe, gênero, orientação sexual, entre outras, não possam ser

---

4. Disponível em: <<https://bit.ly/3nTQmQX>>.

compreendidas individualmente, mas, ao contrário, devam ser percebidas em suas imbricações e interconexões. Resulta daí uma matriz de opressão que produz seus efeitos sobre os indivíduos, mas que não os fixa em nenhuma posição particular, fazendo com que estes possam experimentar situações de maior ou menor vulnerabilidade em suas relações sociais particulares, a depender de onde se situem nesta matriz (Collins, 2000; Collins, Silva e Gomes, 2021; Crenshaw, 2002).

É na busca por compreender estas interações – neste capítulo, particularmente as interações entre raça e gênero – que as análises sobre a presença das mulheres na vida política não as consideram como um grupo homogêneo, mas incorporam, pelo menos, a heterogeneidade racial a este sistema, de modo a torná-lo um pouco mais inteligível e, na mesma medida, mais complexo. Ainda que as pesquisas sobre as desigualdades de gênero no acesso a postos decisórios sejam numerosas, a discussão sobre as desigualdades raciais entre as mulheres é menos frequente, em parte pela dificuldade em se ultrapassar a perspectiva universalista da categoria, mas também em parte pela própria dificuldade em acessar registros administrativos de boa qualidade que tragam a variável racial dos(as) servidores(as) ou dos eleitos(as). Nesse sentido, os dados disponibilizados pelo *Atlas do Estado Brasileiro*, publicação do Ipea, que aqui serão analisados, constituem uma excelente oportunidade para que este tema possa ser aprofundado, uma vez que são oriundos do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape), base censitária do funcionalismo público federal, na qual a variável racial é autoidentificada, e cuja subnotificação tem caído continuamente ao longo do tempo, chegando a apenas 5% do total de servidores em 2020. A partir destas informações, torna-se possível incorporar uma camada adicional de desigualdades que devem ser visibilizadas e enfrentadas por meio de políticas públicas, em todos os níveis federativos.

Neste capítulo, em particular, optou-se por analisar a presença de mulheres nos postos de poder e decisão do Executivo federal. Isso porque é nesses espaços que se concentram as atividades de formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas desenvolvidas diuturnamente pelos governos eleitos, sendo, assim, “espaços fundamentais para se promover propostas de mudanças sociais” (Pinheiro, 2007, p. 23). Ao mesmo tempo, são também espaços em que estas mudanças sociais podem se refletir na composição da burocracia e de quem ali acessa os postos de maior possibilidade de exercício do poder. Se a entrada no serviço público federal se dá via concurso público, o que, a princípio, garantiria um importante grau de isonomia, a ocupação dos postos de poder dentro dessa instância é discricionária. Estes cargos são de livre nomeação e exoneração, estando abertos, inclusive, para indivíduos que não sejam servidores de carreira e estabeleçam vínculos com o setor público apenas por meio dos cargos comissionados. Nesse sentido, o objetivo deste estudo é analisar em que medida as portas se abrem de maneira desigual para as mulheres negras, seja em sua entrada no serviço público, seja na ocupação de cargos em comissão, ao longo do período 1999-2020. Serão



considerados apenas os servidores e as servidoras civis permanentes, excluindo-se, portanto, aqueles com vínculos de natureza temporária, como aprendizes, profissionais com contrato temporário, estagiários, entre outros.

As hipóteses que norteiam este estudo são as seguintes:

- a de que mulheres negras estão sub-representadas como servidoras públicas em relação à sua participação na força de trabalho brasileira; o mesmo não acontecendo, ou acontecendo em menor proporção, para as mulheres brancas;
- a de que mulheres negras estão sub-representadas na ocupação de cargos diretivos, em comparação à sua presença no serviço público, o mesmo acontecendo para as mulheres brancas, porém em nível menos intenso;
- a de que a sub-representação das mulheres negras nos postos diretivos se amplia à medida que caminhamos na direção dos cargos mais altos; e
- a de que existem fatores político-institucionais – como a posição ideológica dos partidos dos dirigentes eleitos e a existência de um organismo federal de políticas para as mulheres – ou características pessoais destes dirigentes, como seu sexo e sua raça, que podem, em alguma medida, influenciar a composição dos quadros diretivos de cada gestão.

Para cumprir os objetivos aos quais se propõe, o capítulo se divide em mais três seções, além desta introdução. Na seção 2, apresentam-se os dados sobre as desigualdades de gênero e raça no serviço público federal, conferindo-se foco à presença de mulheres e homens, brancos e negros, enquanto servidores públicos. Na seção 3, o mesmo exercício é feito considerando-se as oportunidades abertas para a ocupação de cargos diretivos e as desigualdades aí verificadas. Na seção 4, algumas considerações finais são apresentadas.

## 2 AS DESIGUALDADES DE GÊNERO E RAÇA NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

O mercado de trabalho brasileiro caracteriza-se, entre outras questões, por uma desigualdade estrutural entre seus trabalhadores, baseada em atributos como raça, sexo e classe social. Inúmeros são os estudos que têm procurado desvelar estas desigualdades, apontando para a existência de uma *pirâmide de opressões sociais*, em cuja base encontram-se as mulheres negras e em cujo topo estão os homens brancos. De forma bem geral, os estudos indicam uma inserção mais precária para negros e mulheres, que se evidencia em taxas de desemprego maiores, em maior precarização dos vínculos de trabalho e menores remunerações, tal como se pode ver na tabela 1. Importante notar que, tanto entre os indicadores que apresentaram melhora, ao longo do período analisado (ocupações precárias e renda),

quanto entre os que pioraram (desemprego), as desigualdades mantêm-se vivas e expressivas, reafirmando características estruturais que se mantêm para além de efeitos de conjunturas específicas.

TABELA 1

**Indicadores selecionados de mercado de trabalho, segundo sexo e cor/raça – Brasil (1999 e 2020)<sup>1</sup>**

	1999				2020			
	Homens brancos	Homens negros	Mulheres brancas	Mulheres negras	Homens brancos	Homens negros	Mulheres brancas	Mulheres negras
Taxa de desemprego (%)	6,9	8,7	11,0	13,2	9,8	13,0	12,7	19,6
Proporção de trabalhadores em ocupações precárias (%)	23,4	33,7	41,4	56,0	14,2	20,4	22,3	32,3
Renda média mensal <sup>2</sup> (R\$)	2.668,68	1.256,4	1.560,1	739,0	3.525,5	1.933,9	2.640,9	1.571,3

Fontes: Para 1999, Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça (disponível em: <<https://bit.ly/3CeaJ1S>>; acesso em: mar. 2022); e, para 2020, microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Elaboração da autora.

Notas: <sup>1</sup> Os dados de 1999 e 2020 não são perfeitamente comparáveis, pois se referem a pesquisas distintas do IBGE: a PNAD Anual, em 1999, e a PNAD Contínua, de 2020. Ainda assim, é possível fazer análises de tendências a partir desses pontos no tempo.

<sup>2</sup> Deflacionado com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) médio anual para dezembro de 2020.

Diante desse quadro de intensa precariedade e desigualdade do mercado de trabalho brasileiro, o serviço público pode ser percebido como uma porta que se abre para ocupações mais estáveis, menos precárias e com remunerações melhores. Ademais, a forma como essa porta se abre seria, a princípio, mais isonômica, em função da necessária admissão via concursos públicos, em comparação ao que se dá na iniciativa privada. No entanto, não apenas as barreiras para admissão ao serviço público são de magnitudes distintas para grupos sociais distintos, como, uma vez lá estando o novo servidor, outros obstáculos se apresentarão para, por exemplo, a ocupação de cargos diretivos. A admissão via concurso público – assim como a admissão às universidades –, ainda que não necessariamente produza novas desigualdades, acaba, em certa medida, reproduzindo desigualdades herdadas de outras esferas da vida social, em particular do mundo da educação formal, onde, a despeito dos grandes avanços verificados ao longo dos anos 2000, ainda persiste uma expressiva desigualdade educacional entre brancos e negros. Nesse sentido, desde 2014, quando foi instituída a Lei nº 12.990, ficou estipulado que 20% das vagas em concursos públicos do governo federal deveriam ser reservadas à população negra, medida que acabou replicada em todos os poderes e níveis federativos (Silva e Lopez, 2021). Conforme consta na exposição de motivos que acompanhou a tramitação do projeto de lei que deu origem ao normativo em questão:

embora existam ganhos importantes em diversos campos sociais, persistem as desigualdades entre negros e brancos. Estas diferenças raciais se mantêm na composição dos cargos públicos da administração federal, ainda que ocupados por meio de concursos públicos calcados na meritocracia e na transparência. Ou seja, esses mecanismos pretensamente neutros, assim como nas políticas universais, ainda não conseguiram reverter este quadro, justificando a necessidade de ações afirmativas (Silva e Silva, 2014, p. 3).

São essas desigualdades, que marcam tanto a entrada quanto a trajetória de homens e mulheres, brancos e negros, no serviço público, que este capítulo procura identificar e descrever, olhando especialmente para a realidade dos servidores civis permanentes do governo federal, ao longo do período 1999-2020, sempre se considerando o mês de fevereiro como de referência.

Em relação ao quesito racial, o Siape ofereceu, entre 1999 e 2019, como possibilidades de identificação, as seguintes categorias: amarela, branca, indígena, negra, preta, parda e, ainda, a opção de não informar a raça/cor. A partir de 2020, sai a categoria negra, ficando apenas as cinco categorias utilizadas pelo IBGE em suas pesquisas domiciliares, mantendo-se, contudo, a opção pela não declaração. As análises aqui realizadas reagruparam essas categorias em duas – branca e negra, sendo esta a junção de preta, parda e negra –, optando-se por não trabalhar com os(as) servidores(as) que se identificaram como amarelos(as) ou indígenas, os quais correspondiam, em 2020, a 2% e 0,2%, respectivamente, do total de servidores ativos permanentes. Também não foram considerados, nas análises que levam em conta o pertencimento racial, os servidores com raça/cor não identificados, que correspondiam a 20% do total, em 1999, proporção que se reduziu ano a ano, tendo chegado a somente 5%, em 2020. É possível que esta variação nos níveis de não resposta imponha algumas limitações e/ou vieses para a análise longitudinal aqui realizada, o que ainda deve ser confirmado por estudos futuros.

Em fevereiro de 1999, primeiro ano da série considerada, o total de servidores(as) ativos(as) permanentes – considerando-se todas as categorias raciais – era da ordem de 544 mil pessoas, quantitativo que atinge quase 640 mil indivíduos, vinte anos depois. Vale destacar que esse crescimento da força de trabalho do serviço público se deu especialmente a partir de 2005, e que, desde 2017, é possível verificar um decréscimo no quantitativo de servidores, sejam homens ou mulheres, brancos ou negros, o que está relacionado não apenas à cada vez menos frequente realização de novos concursos desde 2015 (Penha e Picanço, 2021), mas também aos crescentes pedidos de aposentadoria, especialmente em momentos de reformas (ou ameaças de reformas) previdenciárias.<sup>5</sup>

---

5. Ver, por exemplo, <<https://bit.ly/3c5G8Kp>> e <<https://bit.ly/3RpBtDv>>.

Ao se excluírem os servidores com raça/cor ignorada, amarela ou indígena, chegamos a um universo que varia de 418 mil, no início da série, a 589 mil, em seu final. Isso significa, portanto, que, em todas as análises conduzidas a partir da intersecção entre as dimensões de gênero e raça, estaremos trabalhando com um universo que varia de 76% do total de servidores, em 1999, a 92% deste total, em 2020.

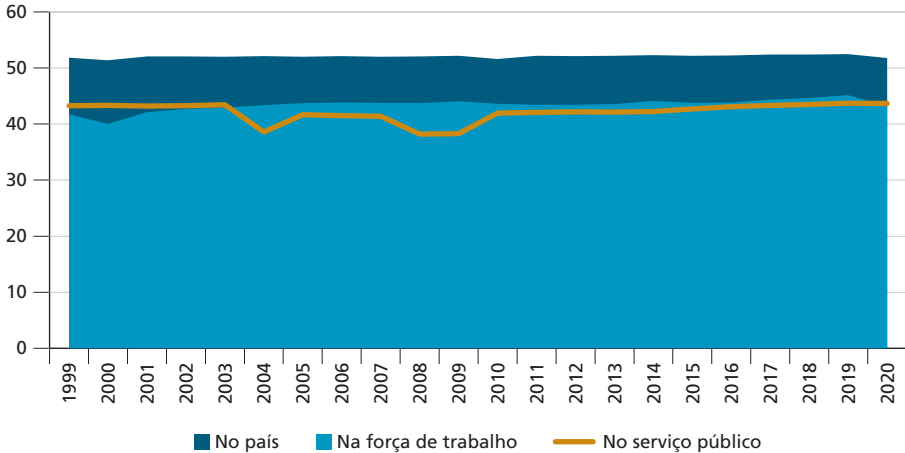
### 2.1 As mulheres no serviço público: uma análise segundo o critério racial

Durante todo o período analisado, as mulheres corresponderam a algo em torno de 44% do total de servidores civis ativos e permanentes no país, sendo que apenas em 2004, 2008 e 2009 estiveram abaixo de 40% do universo pesquisado. De modo geral, o que os dados do Siape evidenciam é que há uma estabilidade na magnitude da participação feminina no serviço público – com variações não tão expressivas –, o que indica que, a despeito da entrada por concurso público, existem barreiras estruturais a impedirem que as mulheres ocupem, nesta esfera, o mesmo espaço que ocupam na sociedade. O gráfico 1 traz essa análise, ao apresentar uma comparação entre a representatividade das mulheres de 16 anos ou mais de idade na população brasileira (área roxa), na força de trabalho (área verde) e no serviço público federal (linha vermelha). É interessante notar que, entre 1999 e 2020, as mulheres encontravam-se sub-representadas no serviço público, quando comparadas ao seu peso na população brasileira. Tomando 2020 como exemplo, nota-se que as mulheres eram quase 52% da população do país, enquanto eram apenas 43,7% do total de servidores.

Por seu turno, quando se compara a presença das mulheres na força de trabalho (ocupadas ou em busca de uma ocupação) com a daquelas que estão no serviço público, essa sub-representação já não é mais regra: em alguns momentos, a presença feminina no setor público federal chega a superar a sua representação na força de trabalho. Isso significa que o serviço público consegue absorver as mulheres *disponíveis* no mercado de trabalho em proporção similar à sua oferta. E que o grande nó para as mulheres brasileiras, portanto, não está na porta do serviço público, mas antes, na porta do próprio mercado de trabalho, ainda que elas sejam mais escolarizadas do que os homens. De fato, as taxas de participação feminina são historicamente muito inferiores às masculinas, que alcançam valores próximos ou superiores a 70% ao longo da história (Pinheiro *et al.*, 2016; Alves, 2013). Estão por trás dessa grande desigualdade questões como a responsabilização feminina pelo trabalho doméstico e de cuidados remunerado e a ausência ou insuficiência de políticas públicas que assumam parte do trabalho doméstico e de cuidados a cargo das famílias. Nesse cenário, as mulheres passam a enfrentar dificuldades para entrar e se manter no mercado, possuindo trajetórias laborais instáveis, jornadas mais reduzidas, vínculos e salários precários, o que pode levar ao entendimento de que este é um trabalho secundário no âmbito familiar, e que poderia mais facilmente ser interrompido para dedicação exclusiva ao trabalho do lar.

GRÁFICO 1

Proporção de mulheres de 16 anos ou mais na população brasileira, na força de trabalho e no serviço público federal – Brasil (1999-2020) (Em %)



Fontes: Microdados do Siape; PNAD Anual – Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça (disponível em: <<https://bit.ly/3CeaJ1S>>; acesso em: mar. 2022); microdados da PNAD Contínua; e Censo Demográfico – Sistema IBGE de Recuperação Automática (Sidra) (disponível em: <<https://bit.ly/3RTBD5f>>; acesso em: mar. 2022).

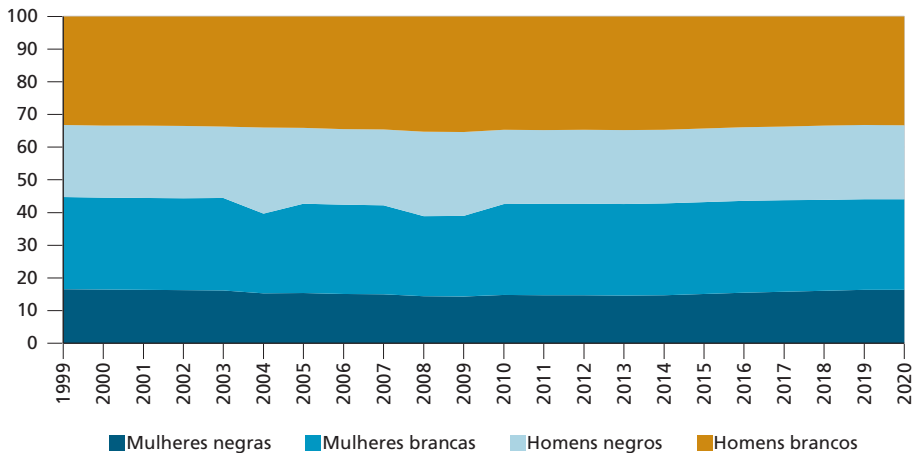
Elaboração da autora.

Obs.: Em 2000 e em 2010, a PNAD não foi a campo, em função da realização do Censo Demográfico. Para estes dois anos, portanto, a fonte de informações foi o censo.

Quando se incorpora à análise a dimensão racial, partindo-se do pressuposto de que os diferentes eixos de opressão são dinâmicos e se articulam de múltiplas formas (Silva e Lopez, 2021), o cenário se complexifica. O gráfico 2 nos permite visualizar a composição do funcionalismo público federal segundo a raça e o sexo de seus servidores, deixando evidente que a maior parcela destes são homens brancos (em amarelo), ao passo que a menor parcela é composta pelas mulheres negras (em azul). Se partimos do pressuposto de que as desigualdades de gênero e raça são estruturais, não surpreende que o gráfico nos informe sobre uma estabilidade na composição da força de trabalho deste setor, ao longo dos últimos vinte anos. Por mais que pequenas alterações possam ser verificadas em um ano ou outro, o fato é que o retrato evidenciado pelo gráfico 2 mostra não haver uma mudança expressiva que possa ter alterado decisivamente as desigualdades que marcam o serviço público federal.

GRÁFICO 2

**Distribuição dos servidores civis permanentes por sexo e raça/cor – Brasil (1999-2020)**  
(Em %)



Fonte: Microdados do Siape.

Elaboração da autora.

Há, contudo, uma conjuntura específica, ao longo desse período, que merece ser destacada, qual seja, a instituição da Lei de Cotas em 2014 (Lei nº 12.990/2014), que estabeleceu a destinação de 20% das vagas em concursos públicos para a população negra. Se os impactos da lei ainda merecem ser estudados com maior profundidade,<sup>6</sup> uma rápida análise nestes dados pode indicar resultados interessantes. Entre 1999 e 2014, a proporção de negros (homens e mulheres) no serviço público se reduziu 1,3 ponto percentual (p.p.), passando de um total de 38,6% dos servidores para 37,3%. Após a instituição da lei, foi-se verificando um aumento progressivo na participação proporcional de negros no serviço público, e, entre 2014 e 2020, a parcela de negros aumentou 1,7 p.p., reduzindo ligeiramente as desigualdades raciais no setor. Ainda que não seja possível afirmar que este crescimento seja resultado apenas da nova legislação, uma vez que a composição do serviço público é impactada por um conjunto de outras variáveis importantes, é possível levantar hipóteses a serem testadas em estudos futuros. Interessante ainda que todo o crescimento desse período esteve concentrado entre as mulheres negras: entre estas, o incremento foi de 1,6 p.p., enquanto entre os homens negros verificou-se estabilidade (variação de +0,1 p.p.).<sup>7</sup>

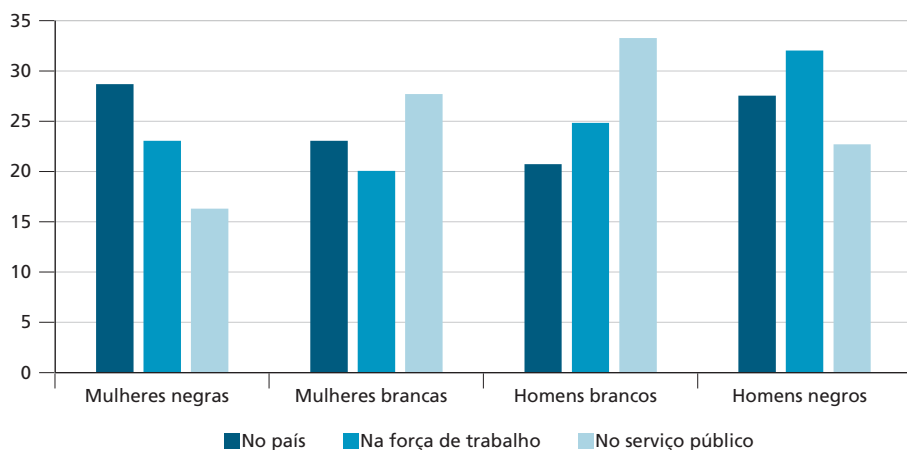
6. Ver, a esse respeito, Silva, Aquino e Avelar (2021).

7. Estudo de Penha e Picanço (2021) encontrou resultados que diferem dos achados deste capítulo. Ao analisar os servidores do Executivo federal, a partir de dados do Siape, as autoras também encontraram um crescimento da participação da população negra no conjunto de servidores, que, contudo, se concentrou entre os homens negros. É possível que os filtros aplicados para a seleção dos servidores sejam outros, o que pode ter impactado a composição interna da mudança, ainda que ela se dê na mesma direção. Novos estudos, portanto, precisam ser conduzidos sobre o assunto.

O gráfico 1, apresentado anteriormente, nos havia informado que, ao considerarmos as mulheres de forma geral, o serviço público parecia ser capaz de absorvê-las na mesma proporção em que se encontravam *disponíveis* para o mercado de trabalho. A intersecção com a dimensão racial, contudo, nos apresenta um cenário diverso. Conforme pode ser visto pelo gráfico 3, as mulheres negras vão sendo progressivamente excluídas dos espaços de trabalho à medida que caminhamos da sua representação na população brasileira (quase 29%), para sua presença no mercado de trabalho (onde respondem por 23%), e, finalmente, para sua participação no serviço público federal, espaço no qual ocupam apenas 16,5% do total de postos de trabalho. O oposto pode ser verificado para os homens brancos, que se tornam progressivamente sobrerrepresentados na população, ao fazermos o mesmo caminho: se eles respondem por 21% da população brasileira, no serviço público chegam a ocupar um terço das posições existentes. A cor/raça dos indivíduos é de tal forma relevante para a discussão no setor público que subverte a tradicional pirâmide das desigualdades de gênero e raça, na medida em que, mesmo estando as mulheres brancas (como todas as mulheres) sub-representadas na força de trabalho, elas conseguem ocupar uma parcela mais expressiva de postos de trabalho no serviço público do que os homens negros. Em 2020, elas equivaliam a 28% do total de servidores – estando, portanto, sobrerrepresentadas em relação à sua presença na população e, mais ainda, na força de trabalho –, enquanto aos homens negros cabiam 23% destas ocupações – estando eles, por sua vez, sub-representados em relação aos demais subgrupos populacionais analisados.

GRÁFICO 3

**Proporção da população no país, na força de trabalho e no serviço público federal, por sexo e raça/cor – Brasil (2020)**  
(Em %)



Fontes: Microdados da PNAD Contínua e microdados do Siape.  
Elaboração da autora.

Isso significa, portanto, que para as mulheres negras as barreiras para entrada no serviço público são maiores e mais complexas. Elas envolvem dimensões relacionadas à divisão sexual do trabalho, tal como mencionado anteriormente, mas também estão relacionadas a desigualdades herdadas de etapas anteriores de suas trajetórias de vida, ou, como argumentam Penha e Picanço (2021, p. 25) existe

um conjunto de seleções anteriores (que) define aqueles que são aptos ou não a participar dos concursos. Isso significa dizer que as desigualdades e a estratificação social e econômica aumentam as chances de grupos sociais avançarem ou não no sistema educacional que os credencia a ocupar determinados cargos. Do ponto de vista simbólico, os indivíduos pertencentes a grupos sub-representados nos espaços de alto prestígio não se veem no cargo ou não se sentem capazes e sequer cogitam a realização do concurso.

Importante destacar que essa estratificação de gênero e raça verificada para o ano de 2020 não se configura em um momento histórico excepcional. De fato, os dados de 1999, início do período acompanhado neste texto, nos permitem construir um gráfico que é muito semelhante àquele que retrata o último ano da série, com a ressalva de que as distâncias entre as colunas eram menores naquele momento, o que possivelmente se relaciona ao fenômeno da reclassificação racial observado nas pesquisas domiciliares, ao longo desse período (Silva e Lopez, 2021), e a mudanças concernentes às condições de participação de mulheres e negros no mercado de trabalho.

### **3 DESIGUALDADES DE GÊNERO E RAÇA NA OCUPAÇÃO DE POSTOS DE PODER E DECISÃO NO EXECUTIVO FEDERAL**

Se a entrada no serviço público pressupõe um processo em boa medida pautado pela isonomia, a ocupação de cargos de poder e decisão vai em direção oposta. Seja no mundo das empresas privadas, seja nas instituições públicas, a nomeação de indivíduos para cargos diretivos é discricionária, e envolve não apenas aspectos supostamente objetivos – como mérito e adequação aos requisitos predeterminados –, mas também elementos de natureza puramente subjetiva, como expectativas, percepções e pressuposições sobre disponibilidade, competências e adequação de perfil, entre outros, espaço no qual preconceitos e discriminações encontram terreno fértil para se manifestarem. De acordo com Brasil (s.d., p. 12): “A fixação social (de) estereótipos afeta as possibilidades de ocupação de posições políticas que dependem de laços com empregadores e de redes sociais como são os cargos de confiança (especialmente aqueles de mais alta hierarquia)”. A composição das organizações, portanto, tende a variar de significativamente quando se trata de analisar quem as integra e quem ocupa as posições de mando em cada uma delas.



A literatura, já há muito tempo, aborda as desigualdades na ocupação de postos de liderança nas instituições públicas e privadas, destacando reiteradamente o quanto mulheres e negros – entre outras minorias políticas – estão sub-representados nestes espaços (por exemplo, Silva e Lopez, 2021; Silva e Silva, 2014; Osório, 2006; Enap, 2004). A expressão *teto de vidro* foi cunhada exatamente para explicitar “as barreiras invisíveis e artificiais criadas pelas atitudes e preconceitos organizacionais que obstruíam a ascensão das mulheres às posições mais altas da hierarquia organizacional” (Xavier e Yannoulas, 2019, p. 278), e que se manifestam mesmo naquelas instituições em que a presença de mulheres é significativamente maior que a de homens (Xavier e Yannoulas, 2019). Tal como estas autoras apontam, ainda que os mecanismos formais de discriminação e de proteção dos espaços de poder masculinos tenham deixado de existir no arcabouço normativo da maior parte dos países, mecanismos de *discriminação encoberta* continuam vigentes, levando ao cenário de desigualdades verificado em boa parte das sociedades.

Ainda que essas expressões tenham sido mais comumente utilizadas no âmbito dos estudos de gênero, todas elas podem ser transportadas para análises que tenham como base as desigualdades raciais: é possível falar em um *teto de vidro* para negros, em barreiras invisíveis e artificiais para sua ascensão, em uma *discriminação manifesta*, que buscava proteger deliberadamente o espaço de poder dos brancos, que é substituída por uma *discriminação encoberta* que se mantém com o mesmo objetivo, embora agora não explicitado. Mulheres, contudo, podem ser brancas ou negras. Negros, por sua vez, podem ser homens ou mulheres. É a partir da contribuição do feminismo negro<sup>8</sup> e da abordagem interseccional que os estudos começam a avançar para reconhecer que não há unidade na categoria *mulheres* ou na categoria *negros*, e que, como mencionado anteriormente, é na intersecção entre diferentes marcadores identitários que as condições de exclusão, vulnerabilidade e desigualdades se expressam de forma mais fiel.

Esta seção procura avançar em relação aos estudos sobre sub-representação feminina nos postos diretivos, justamente para incluir uma perspectiva interseccional e evidenciar, por meio de estatísticas, que esta sub-representação é muito mais intensa para algumas mulheres que para outras (para as quais, talvez, não se possa nem mesmo falar em sub-representação). O foco aqui está na ocupação de cargos de poder e decisão no Executivo federal, incluídos os de natureza especial (NES), os de direção e assessoramento superiores (DAS), as funções comissionadas do Poder Executivo (FCPEs), entre outros menos comumente abordados em estudos desse tipo.<sup>9</sup> À exceção dos NES – que incluem, neste capítulo, postos como

8. Ver, a esse respeito, os inúmeros estudos de pensadoras como Sueli Carneiro, Maria Aparecida Bento, Patrícia Hill Collins, Angela Davis, Kimberlé Crenshaw e Bell Hooks, entre outras.

9. Foram considerados ainda os cargos comissionados de direção (CCD), os cargos de direção (CD), os cargos comissionados de gerência executiva (CGE), os cargos comissionados de assessoria (CA) e os cargos comissionados técnicos (CT).

secretários executivos dos ministérios, procurador-geral da União e da Fazenda Nacional, defensor público-geral da União,<sup>10</sup> entre outros cargos dessa natureza –, todos os demais cargos considerados foram compatibilizados para corresponderem à hierarquia dos DAS, que vai do 1 (chefe de divisão) até o 6 (secretário nacional).

Ainda que esse conjunto de cargos, que chamamos aqui de *DAS e equivalentes* ou *DAS+*, denotem todos eles, em alguma medida, um reconhecimento do servidor e a delegação de responsabilidades pela direção de uma equipe, é evidente que o nível desta responsabilidade é muito discrepante – dependendo, por exemplo, de se estamos falando de alguém que ocupa um DAS 1 ou consideramos um secretário nacional de um ministério, que ocupa um DAS 6.<sup>11</sup> As desigualdades, ao longo dessa escala hierárquica – que começa no 1 e termina nos NES –, vão se aprofundando e se intensificando, conforme caminhamos daqueles que têm menos poder para os que têm mais (o que corresponde, também, àqueles que mais devem obedecer a critérios políticos no processo de nomeação). Estudos anteriores já foram capazes de mostrar como havia espaço para as mulheres até o DAS 3, mas que, a partir daí, os cargos vão sendo cada vez mais ocupados por homens (Enap, 2004: Brasil, s.d.; Abreu e Meirelles, 2012a; 2012b) e, como veremos a seguir, também por pessoas brancas. Ou seja, no caso do serviço público, o DAS 3 parece ser a expressão concreta do *teto de vidro*, tal como bem apontam Xavier e Yannoulas (2019).

Mesmo não sendo objetivo deste estudo identificar os determinantes da participação de mulheres negras neste conjunto de cargos – o que exigiria técnicas estatísticas mais avançadas do que as distribuições que apresentamos –, procuramos fazer um exercício de observação longitudinal da presença de mulheres negras nos cargos comissionados, buscando identificar se o contexto político-institucional e se as características pessoais do chefe do Executivo poderiam indicar alguma possível relação entre tais determinantes. Como variáveis de contexto, portanto, foram consideradas as seguintes.

---

10. Foram considerados como cargos de natureza especial, neste estudo, os de chefe de Gabinete Especial da Presidência da República, consultor-geral da União, corregedor-geral da Advocacia da União, presidente da Agência Espacial Brasileira, procurador-geral da Fazenda Nacional, procurador-geral da União, secretários-executivos, secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores, secretário-geral de consultoria, secretário-geral de contencioso, subchefe da Casa Civil da Presidência da República, subdefensor público-geral da União, defensor público-geral da União, comandante da Marinha, Exército e Aeronáutica, presidente do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), entre outros da mesma natureza.

11. Além disso, existem cargos comissionados que têm mais função de assessoramento do que, efetivamente, de direção. Todos esses cargos, contudo, são considerados conjuntamente aqui, estratégia que é adotada pela grande maioria dos estudos na área. Tal como destacam Abreu e Meirelles (2012a, p. 9), “qualquer DAS é um cargo que significa algum tipo de alta posição, seja por promoção na carreira, seja por simples nomeação de algum servidor sem vínculo com a administração pública. Os DAS, de qualquer forma, representam oportunidades de trabalho que significam algum tipo de reconhecimento daquele que ocupa o cargo: pela legitimidade em relação a uma equipe; por possuir uma competência destacada que corresponda às atribuições de um DAS; ou como premiação em decorrência de um longo tempo em uma determinada área”.

- 1) Posição ideológica dos partidos aos quais os presidentes estavam filiados em cada ano do mandato: medida por meio da escala criada por Power e Zucco Junior (2009), que posiciona os partidos em um eixo esquerda-direita que se localiza no intervalo (-1; +1), e no qual -1 expressa a posição mais à esquerda possível, e +1, a posição mais à direita possível. A hipótese é que partidos mais à esquerda estão mais abertos à incorporação de grupos politicamente minoritários e possuem a igualdade como um princípio que orienta – ou deveria orientar – suas atuações. A literatura aponta que, historicamente, foi nos partidos de esquerda e centro-esquerda<sup>12</sup> que as mulheres encontraram mais espaço de atuação e pelos quais elas mais conseguiram ser eleitas (Álvares, 2008; Araújo, 2005; Katz e Mair, 1992; Pinheiro, 2007). Assim, esperar-se-ia que, em gestões mais à esquerda, encontrássemos mais mulheres (e mais mulheres negras) em postos de mando.
- 2) Existência e hierarquia do organismo de políticas para as mulheres na estrutura administrativa do governo federal: medida pela presença e pela vinculação hierárquica, a saber, ministério, secretaria nacional etc. Esta variável foi incorporada a partir de duas hipóteses:
  - a) se há um organismo executivo de políticas para as mulheres e quanto mais alto e autônomo ele é na hierarquia, maior é a quantidade de cargos direcionada para esta estrutura e, conseqüentemente, maior a quantidade de mulheres em DAS+, uma vez que estes são majoritariamente ocupados por mulheres;<sup>13</sup> e
  - b) a existência desses organismos e sua atuação para dentro do governo pode estimular a maior presença de mulheres nos cargos diretivos também nos outros ministérios e autarquias.
- 3) O sexo dos presidentes eleitos: a hipótese aqui é que a eleição de mulheres para o cargo mais alto do Executivo poderia estimular a maior participação feminina nos demais cargos comissionados. Inicialmente, pensou-se também em considerar a raça dos chefes do Executivo, mas, por não existir esta informação no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para os anos anteriores a 2018, optou-se por não incorporar tal categoria neste momento.

12. Ainda que, conforme destaca Araújo (2005, p. 7), desde meados dos anos 1990 “ocorreu uma disseminação de iniciativas e da inclusão do tema nas agendas de partidos de outros espectros ideológicos. Ao implementarem políticas de gênero e lançarem mais candidatas a cargos legislativos, os partidos de esquerda terminaram desencadeando o mencionado ‘efeito contágio’ sobre as outras organizações, inclusive as de corte mais conservador. Importa notar que, nesse processo, há um movimento de mão dupla. Por um lado, a crescente organização das mulheres tende a exercer pressão no sentido de que suas demandas sejam apoiadas pelas direções partidárias. Por outro, a descoberta de que as mulheres são uma força eleitoral decisiva e, portanto, suas demandas não podem ser desprezadas, conduz os partidos a assumir algum nível de compromisso público em relação ao problema da sua inserção nas esferas de poder”.

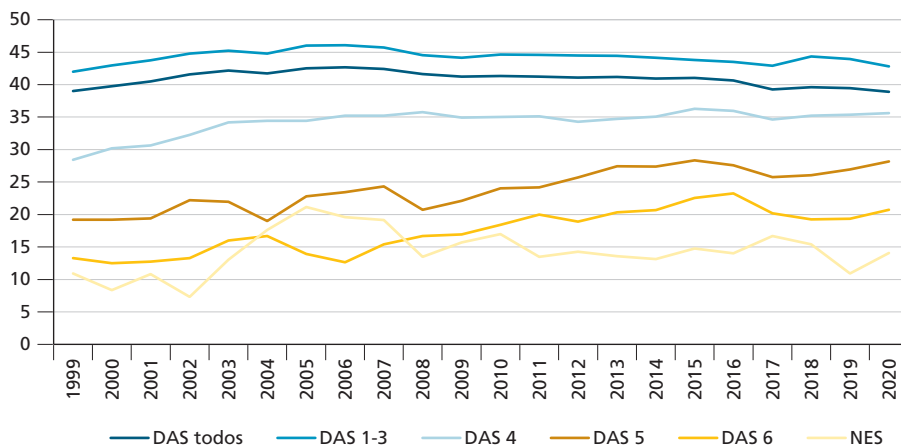
13. Como destacado em Brasil (s.d., p. 12), “a criação de instâncias governamentais de políticas para as mulheres e de promoção da igualdade racial no país abriu novas possibilidades de presença de mulheres negras na gestão pública, um fenômeno recente ainda não devidamente avaliado”.

### 3.1 A sub-representação feminina nos cargos de direção do Executivo federal

O gráfico 4 inicia esse caminho pelos dados, considerando-se nele apenas as mulheres que ocupavam cargos DAS-equivalentes e NES em fevereiro de cada ano da série histórica aqui acompanhada. Em 2020, cerca de 39% de todos os DAS-equivalentes<sup>14</sup> eram ocupados por mulheres, valor que é basicamente o mesmo daquele verificado no início da série histórica acompanhada. Tal como já identificado em estudos anteriores, a presença feminina é mais expressiva entre os ocupantes de DAS 1 a 3, quando as mulheres chegam a responder por parcela equivalente à de sua presença no serviço público (cerca de 43%). Esta presença, contudo, vai rareando à medida que avançamos na hierarquia e os postos contam com maior possibilidade de exercício do poder. Assim, se, nos cargos mais baixos, as mulheres representavam 43% em 2020, entre os DAS 6 elas eram apenas 20,7%, e, entre os cargos de natureza especial, essa proporção chegava a reduzidos 14%.

GRÁFICO 4

**Proporção de cargos DAS-equivalentes e NES ocupados por mulheres no Executivo federal, por nível do DAS – Brasil (1999-2020)**  
(Em %)



Fonte: Microdados do Siape.  
Elaboração da autora.

É interessante notar que o comportamento do agregado dos cargos DAS reflete, em boa medida, o comportamento dos DAS 1 a 3, uma vez que estes equivalem a 60% dos cargos comissionados do Poder Executivo federal. Em 2020, havia cerca de 13 mil cargos DAS 1 a 3, valor que se reduz progressivamente até alcançar um montante de apenas 370 postos de trabalho quando se consideram os

14. Para que se possa ter uma ideia da magnitude de cargos DAS-equivalentes à qual nos referimos neste capítulo, cabe informar que, em 1999, eram quase 19,4 mil cargos, e, em 2020, eram quase 23 mil cargos. Entre 2012 e 2016, este montante superou 30 mil, tendo atingido quase 33 mil, em 2015.

DAS 6. Assim, quando se analisam os dados do gráfico 4, as linhas equivalentes a *todos os DAS* e aos *DAS 1 a 3* são praticamente espelhadas. No entanto, quando dirigimos nossa atenção para os cargos mais elevados na hierarquia, o cenário é diferente, sendo possível perceber que, entre 1999 e 2020, há uma importante ampliação na presença de mulheres entre as ocupantes dos DAS de nível 4 até as de nível 6. Se, para a faixa do DAS 4, essa ampliação é mais intensa entre 1999 e 2003, para os níveis 5 e 6, o aumento mais expressivo é verificado a partir de 2008 e 2006, respectivamente. Naquele momento, o Brasil vivia a implementação dos I e II Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres, sob gestão da então Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), órgão que, de forma inédita, era dotado de *status* ministerial. A gestão em curso era a do presidente Lula, do Partido dos Trabalhadores (PT), cuja posição na escala ideológica era, naquele período, de -0,52,<sup>15</sup> o que o classificava como um partido de esquerda.

Essa *feminização* dos DAS de mais alta hierarquia, que parece sustentada por um lapso de tempo, é interrompida entre 2015 e 2018, período que corresponde à crise institucional ocasionada pelo afastamento da presidenta Dilma Roussef e consequente posse de Michel Temer. Ainda que a queda da participação feminina nos cargos diretivos tenha sido mais intensa nas posições mais elevadas (DAS 4 em diante), o mesmo movimento pode ser percebido em todos os níveis, o que fez com que, entre 2017 e 2020, as mulheres voltassem a representar menos de 40% do total de ocupantes de DAS e equivalentes. Importante ter em mente alguns movimentos que se deram ao longo desse período. O primeiro deles se refere à perda de *status* hierárquico e de estrutura do órgão responsável pelas políticas para as mulheres no governo federal. No final de 2015, a SPM foi extinta vindo a integrar, como uma secretaria nacional, a estrutura do Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, Juventude e Direitos Humanos (MMIRJDH). Pouco tempo depois, já na gestão de Michel Temer, a SPM passou a ser vinculada ao Ministério da Justiça e Cidadania e, após menos de um ano, a secretaria, a partir de então denominada Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM), migrou para o Ministério dos Direitos Humanos. Ainda em 2017, foi novamente realocada, compondo a Secretaria de Governo da Presidência da República, e, em junho de 2018, voltou a se vincular ao Ministério dos Direitos Humanos, passando por um total de quatro mudanças administrativas em três anos. Em 2019, na gestão do presidente Jair Bolsonaro, a SNPM sofre mais uma alteração, e passa a integrar o Ministério das Mulheres, Família e Direitos Humanos (Mostafa *et al.*, 2019; Tokarski *et al.*, 2022). Estas sucessivas mudanças, com perdas institucionais, podem ter contribuído para a redução de cargos DAS-equivalentes ocupados por mulheres, em especial pela redução dos cargos da própria SPM.

---

15. A posição ideológica de todos os partidos ao longo do período está expressa na tabela A do anexo deste texto.

Vale observar que, nos anos iniciais da série (1999 e 2000), quando a participação feminina nos DAS+ também esteve abaixo de 40%, o país vivia sob a gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC), cujo partido pode ser classificado como de centro-direita segundo a escala aqui adotada (o Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB alcançou uma pontuação de pouco menos de 0,2). Naquele momento, não havia uma estrutura executiva responsável pelas políticas para as mulheres no Executivo federal, e o tema era tratado apenas por meio do Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres. Ao longo do segundo mandato de FHC (1999 a 2002), a presença feminina nos postos diretivos foi crescendo paulatinamente, em particular nos cargos de DAS 4, e, em 2002, alcançou seu maior valor (41,6%), justamente o ano em que foi criada a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (Sedim). Apesar de não se constituir ainda em um organismo autônomo – a Sedim estava vinculada ao Ministério da Justiça –, a secretaria constituiu-se no primeiro órgão executivo direcionado ao desenvolvimento de políticas para as mulheres no governo federal.

Outro ponto importante a se considerar diz respeito à mudança no perfil ideológico das sucessivas gestões presidenciais. Se, entre 2003 e 2015, o Brasil foi conduzido por uma gestão considerada de esquerda, a partir de 2016 há uma reversão neste padrão, que se inicia com o governo emedebista de Michel Temer, classificado como de direita (alcançando 0,34 na escala de Zucco Junior e Power),<sup>16</sup> e se aprofunda na gestão de Jair Bolsonaro, que, em 2019, esteve vinculado ao Partido Social Liberal (PSL), classificado como de extrema direita (0,81 na escala).<sup>17</sup> Nos dois anos seguintes, o presidente manteve-se sem vinculação partidária, tendo se filiado ao Partido Liberal (PL), em 2022, último ano de sua gestão.<sup>18</sup>

É importante destacar que, mesmo diante deste cenário institucional e político-ideológico a princípio desfavorável para a participação de mulheres nas instâncias diretivas, em 2020, o movimento de feminização dos cargos mais elevados parece voltar a tomar fôlego, sendo possível verificar que, especialmente entre os DAS 5 e 6, a presença de mulheres volta a crescer (em relação ao ano anterior este aumento foi de, respectivamente, 1,2 p.p. e 1,4 p.p.). Como, na outra ponta da escala (DAS

16. Brazilian Legislative Surveys (waves 1-8, 1990-2017). Disponível em: <<https://bit.ly/3c68MLG>>.

17. Em estudo visando analisar a eleição de negros na Bahia, Costa (2021) ressalta que, ao serem considerados manifestos, diretrizes e posicionamentos dos partidos que participaram das eleições de 2016, o único partido que trouxe apenas referências contrárias às pautas de gênero e raça foi o PSL. Segundo o autor, a posição do partido sobre o tema não era expressa até 2014, mas, em 2021, o seu *site* expressava orientações como “combate aos privilégios decorrentes de quotas que resultem na divisão do povo, seja em função de gênero, opção sexual, cor, raça ou credo” (Costa, 2021, p. 201).

18. Os efeitos da eleição de Jair Bolsonaro sobre a igualdade de gênero incluem, entre tantas outras questões, o avanço de um discurso e de uma agenda neoconservadora, que, antes circunscritos ao Parlamento (Mostafa *et al.*, 2019), passam a ocupar o Poder Executivo federal. A partir desta nova agenda, alguns debates são interditados – como a própria pauta de gênero, termo que passa a ser retirado do espaço do governo por meio de uma associação com a expressão “ideologia de gênero” –, e abre-se caminho para uma “nova política” baseada na família e na qual as mulheres são incorporadas tendo como base valores tradicionais de gênero (Tokarski *et al.*, 2022).

1-3), este movimento foi o exato oposto – com redução de pouco mais de 1 p.p. na participação feminina –, e como este é o agregado numericamente mais expressivo, na média, a ocupação de cargos DAS+ por mulheres (aqui todos considerados) caiu de 39,4%, em 2019, para 38,9%, em 2020. De todo modo, a despeito da retomada recente da presença de mulheres nos cargos mais elevados, estes ainda se concentravam majoritariamente nas mãos dos homens: em 2020, 72% dos DAS 5 e 79% dos DAS 6 eram ocupados por servidores do sexo masculino. Importante observar como estes indicadores se comportarão a partir de 2021, para que se possa concluir se há, de fato, uma retomada do crescimento da presença feminina nos cargos mais altos, ou se esse resultado se deve a um movimento específico da conjuntura de 2020 que não se sustentou no decorrer dos anos. Também seria interessante verificar em que setores da administração pública esse crescimento se concentrou, de modo que se possa ver quais são as portas que se abrem um pouco mais para as mulheres, em um espaço ainda tão restrito para elas.

Olhando para o conjunto de cargos de DAS+ e de sua distribuição, ao longo dos anos, salta aos olhos o fato de que, a despeito do sexo do presidente, de seu partido e de sua estrutura organizacional, a maior marca parece ser a estabilidade da sub-representação feminina. Entre 1999 e 2020, a distância entre a melhor e a pior taxa de participação feminina é de apenas 3,8 p.p. Ao se considerar o conjunto de DAS+, não parece haver uma mudança estrutural causada por conjunturas específicas. Este olhar mais geral, contudo, esconde importantes transformações que têm ocorrido na composição da burocracia de mais alto nível, considerados especialmente os DAS 5 e 6. Se, entre os DAS 1 a 3, a estabilidade é a regra no período, e entre os DAS 4 há um crescimento que também se estabiliza desde 2003, quando se inicia a gestão Lula, entre os DAS 5 e 6 há tendência sustentada de aumento pelo menos entre 2006 e 2016, tendo essa sido retomada em 2020. À exceção deste movimento mais recente – que se dá exatamente na gestão menos aberta às temáticas de gênero<sup>19</sup> –, é possível notar que parece haver alguma relação entre ocupação de postos de poder pelas mulheres e posição ideológica e existência e *status* hierárquico dos mecanismos de políticas para as mulheres, ainda que estes tenham capacidade limitada de influenciar na construção de um cenário mais igualitário. Em relação ao sexo do chefe do Executivo, a gestão Dilma é marcada por estabilidade na participação feminina e, vale lembrar, pelo primeiro movimento de redução do *status* hierárquico da SPM, que deixou de ser considerada ministério, para se vincular ao então MMIRJDH. Por ser a única experiência de uma gestão presidencial feminina – ainda atravessada por um *impeachment* em seu segundo mandato –, não é possível concluir, de forma assertiva, que o sexo do dirigente não é relevante para a ocupação de postos diretivos por mulheres.

---

19. Ver Tokarski *et al.* (2022).



No entanto, é importante trazer para o debate que, no jogo político, ainda que haja uma definição por promover a igualdade nos altos escalões de governo – foi na gestão Dilma que o maior número de mulheres ocupou cargos de ministras: nove em 37 pastas –, ela ainda é insuficiente para romper todas as demais barreiras da disputa política, da divisão sexual do trabalho, dos preconceitos e das decisões tomadas por escalões inferiores, uma vez que boa parte das nomeações de DAS+ não passa pela aprovação ou desaprovação dos presidentes.

Os cargos de natureza especial, contudo, estão sob ingerência direta ou do dirigente maior do Executivo ou dos ministros de Estado e são aqueles em que há, no conjunto de cargos aqui analisados, maior possibilidade de exercício de poder. Se há uma decisão da gestão por montar uma equipe mais diversa, estes são postos-chaves para tanto. Estes cargos, contudo, são bem menos expressivos, em termos numéricos, do que os DAS+, variando de 25 cargos, em 2001, até um total de 61, em 2020. Por serem posições mais diretamente associadas ao contexto, às articulações e ao jogo político, a ocupação destes cargos é menos estável e, tal como pode ser visto no gráfico 4, a participação feminina aqui varia bem mais do que nos DAS e equivalentes. Em seu “melhor momento” – talvez durante a gestão mais comprometida com a incorporação de uma perspectiva de gênero à agenda governamental (Tokarski *et al.*, 2022) –, as mulheres conseguiram ocupar apenas um quarto dos cargos de natureza especial. Em 2005, quando a gestão era de um homem vinculado a um partido de esquerda e quando a SPM era dotada de *status* ministerial, as mulheres ocuparam apenas onze dos 51 NES disponíveis, maior quantidade também em termos absolutos.

Esses quase 25% de participação feminina de 2005 foram significativamente superiores aos 7% de 2002, mas ainda muito pouco expressivos, em especial se considerarmos a liberdade de nomeação que existe para esses cargos – diferentemente das FCPEs, por exemplo, que só podem ser ocupadas por servidores(as) públicos(as) – e a *oferta* de mulheres qualificadas que poderiam ocupar tais posições, em particular levando-se em conta que o governo da época era um governo de esquerda e que partidos neste espectro político tendem a ter maior participação de mulheres, como já mencionado. Ao final da série, em 2020, as mulheres estavam em apenas 14,7% dos cargos de natureza especial, ocupando nove dos 61 cargos disponíveis, sendo curioso notar o crescimento proporcional entre 2019 e 2020, que, em termos absolutos, representou a incorporação de mais duas mulheres ao conjunto de cargos de natureza especial, tendo estas passado de sete para apenas nove posições.

Em relação aos cargos de natureza especial, a marca já não é de estabilidade (há uma variação de 14 p.p. entre os momentos de maior e de menor participação feminina), mas de aprofundamento das desigualdades de gênero. Aqui parece haver



uma resposta maior a fatores conjunturais, como a chegada do primeiro partido de esquerda à Presidência (a maior subida na presença feminina se dá entre 2002 e 2005) e a eleição de um candidato da extrema direita, quando foi construído um gabinete ministerial quase todo formado por homens (as mulheres eram apenas duas, no início do mandato, e três alguns anos depois). Por serem estes cargos mais expostos à conjuntura política e aos jogos de poder, muitas outras variáveis parecem ser capazes de exercer seus efeitos, e as conquistas femininas não apenas não duram muito, como são perdidas mesmo em conjunturas a princípio favoráveis. Nesse sentido, nota-se que é ainda na gestão Lula que as mulheres perdem os ganhos do período 2002-2005 e voltam a níveis mais baixos de presença nos NES, o que se mantém na gestão Dilma. Costa (2021), em estudo sobre a presença de negros nos cargos eletivos municipais, mostra como as coalizões partidárias podem limitar a adesão a uma agenda mais igualitária e proativa em termos de gênero e raça, introduzindo alguns elementos relativos ao respeito aos direitos humanos, mas fiando-se em uma agenda mais generalista, que não enfrenta a base das desigualdades que estruturam a sociedade. Assim, ainda que as conjunturas específicas sejam capazes de ampliar e reduzir a quantidade de mulheres no primeiro escalão de governo, elas também não são capazes de alterar, de forma decisiva e sustentada, a distribuição do poder, e este continua sendo majoritariamente masculino, e, como se verá a seguir, branco.

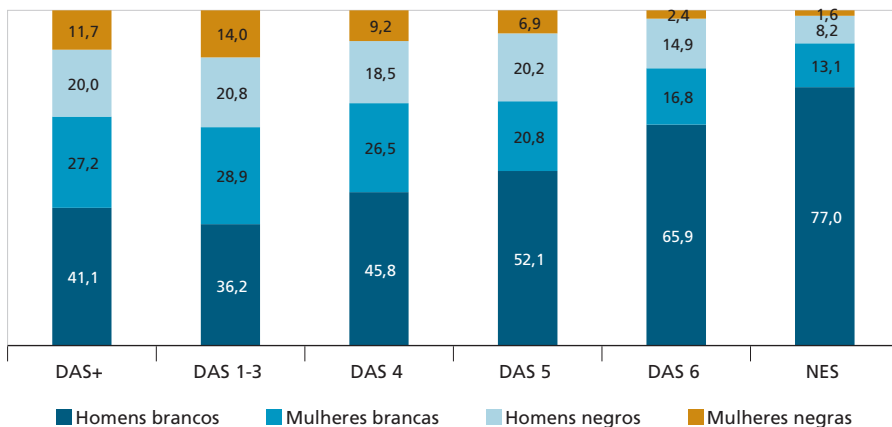
### 3.2 As desigualdades de gênero e raça na ocupação de postos diretivos

Se partimos da perspectiva interseccional, partimos também da compreensão de que estes – poucos – postos diretivos abertos às mulheres não são abertos e/ou ocupados da mesma forma por todas elas. Os resultados que ora apresentamos mostram o quanto estamos privilegiando a experiência de vida de algumas mulheres mais do que de outras, quando nos restringimos a falar que as mulheres eram 39% de todos os cargos DAS+ em 2020, uma vez que, deste conjunto, as mulheres negras eram apenas um terço (estes 39% se compunham de 11,7% de mulheres negras e 27,2% de brancas).<sup>20</sup> O gráfico 5 apresenta a distribuição dos ocupantes de DAS e equivalentes, quando consideramos a cor/raça e o sexo de quem os ocupa. Fica fácil perceber o quanto estes cargos estão concentrados nas mãos de grupos específicos, em especial dos homens brancos, que ocuparam, ao longo de todo o período analisado, sempre mais de 40% dos postos de mando disponíveis. No outro extremo estão as mulheres negras, base da pirâmide do serviço público (seja na composição dos servidores, seja na dos dirigentes), que respondem por menos de 12% dos cargos diretivos em 2020, valor que não chegava a 10% no início da série.

20. Vale destacar que, no caso dos cargos DAS+, a subnotificação da variável racial, que era de 18%, em 1999, alcançou somente 4%, em 2020. Estes valores foram, respectivamente, de 44% e 5% para os cargos de natureza especial. Assim como destacado para a análise da seção anterior, também é possível que esta variação expressiva na subnotificação impacte, em alguma medida, os resultados alcançados.

GRÁFICO 5

Distribuição dos servidores civis permanentes do Executivo federal em cargos DAS ou equivalente, por sexo e raça/cor (2020)  
(Em %)



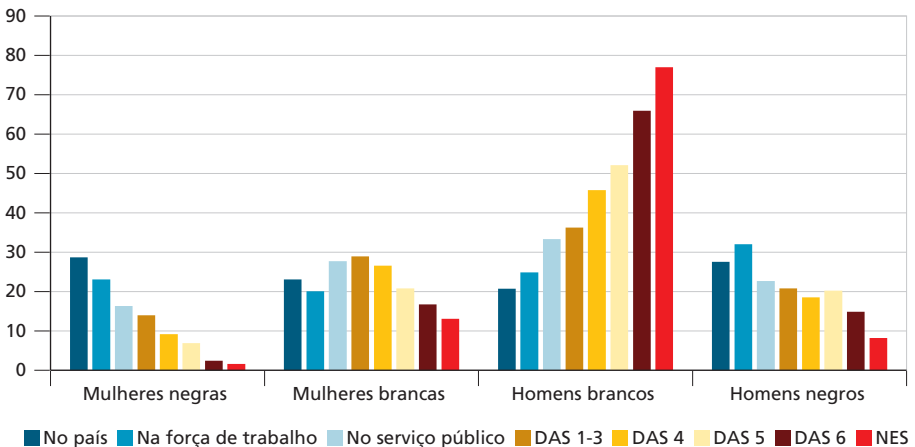
Fonte: Microdados do Siape.  
Elaboração da autora.

O conjunto de cargos que compõem a categoria que aqui denominamos DAS+ engloba, como mencionado, posições de baixa hierarquia e posições de grande relevância e detentoras de muito poder na estrutura do governo federal. A análise deste conjunto como uma unidade pode encobrir ou suavizar algumas desigualdades. Assim, torna-se importante avançar na escala hierárquica em direção às posições de maior poder, o que neste estudo fazemos ao trabalhar com os cargos de DAS 4 a 6 e com os cargos de natureza especial. O gráfico 6 mostra que, tal como se poderia imaginar – dada a estrutura de desigualdades da sociedade brasileira –, quanto mais altos são os cargos na escala de poder, menor é a presença de mulheres e de negros. Há, nesse sentido, uma virtual exclusão das mulheres negras do primeiro escalão governamental, e uma desigualdade que se aprofunda a cada passo do caminho entre a entrada no mercado de trabalho e a ocupação dos mais altos cargos na administração pública. O gráfico 6 ilustra essa caminhada. Para as mulheres negras, há um persistente movimento de exclusão que as torna progressivamente sub-representadas, desde a entrada na força de trabalho e, depois, no serviço público, até a ocupação de cargos diretivos, em particular aqueles com maior poder. Os dados para 2020 indicam que as mulheres negras eram apenas 14% das ocupantes de DAS 1 a 3, 2,4% dos DAS 6 e 1,6% dos NES, embora fossem 16,3% dos servidores públicos, 23% da força de trabalho e 28,7% da população de 16 anos ou mais de idade. O oposto – ainda mais potencializado – se dá para os homens brancos. Estes vão progressivamente sendo incluídos em cada etapa, tornando-se cada vez mais sobrerrepresentados nas populações em análise: enquanto eram 21% da população, 25% da força de trabalho e 33% dos servidores, ocupavam 36% dos DAS 1 a 3, 66% dos DAS 6 e impressionantes 77% dos NES. O ponto

central a ser ressaltado diz respeito ao fato de que as mulheres negras estão fora dos espaços de poder e decisão, mesmo quando estes equivalem a posições nas quais a *quantidade de poder* adicionada é, na prática, muito pequena. Se o *teto de vidro* para a ocupação de postos de poder para as mulheres parece ser o DAS 3, como mencionado anteriormente, este teto só é realidade para as mulheres brancas, que conseguem ocupar 29% dos DAS 1-3, enquanto respondem por 20% da força de trabalho total do serviço público. Para as mulheres negras, o *teto de vidro* é anterior, e corresponde à impossibilidade de ocupar quaisquer postos de poder e decisão, independentemente da real possibilidade de exercício do poder que carreguem consigo.

GRÁFICO 6

Proporção da população no país, na força de trabalho, no serviço público federal e nos cargos diretivos (DAS+ e NES), por sexo e raça/cor – Brasil (2020)  
(Em %)



Fonte: Microdados da PNAD Contínua e microdados do Siape.  
Elaboração da autora.

É importante ter em vista que, à exceção dos homens brancos, todos os demais grupos considerados encontram-se sub-representados, em alguma medida, entre os ocupantes de cargos de direção no governo federal. Até o DAS 4, para as mulheres brancas, e até o 5, para os homens negros, parece haver uma representação quase equivalente entre a presença nestes cargos e no serviço público (as colunas que representam cada um destes espaços têm tamanhos semelhantes). É somente a partir daí que estes dois grupos se tornam progressivamente sub-representados, perdendo espaço para os homens brancos. Apenas as mulheres negras aparecem sub-representadas, independentemente de quais cargos de poder se considere (ou do quanto poder estes cargos efetivamente carregam consigo). É como se ocupar uma das posições *privilegiadas* de sexo (homens) ou de raça (brancos) fosse capaz de alavancar a participação nestas posições. Assim, ainda que sejam mulheres, por

serem brancas, as portas para ocupação dos cargos DAS (pelo menos até o 4) se abrem. No mesmo sentido, ainda que se trate de negros, por serem homens, as portas também se lhes abrem (pelo menos até o DAS 5). À medida que se avança na hierarquia, as ocupações vão se tornando cada vez mais brancas e masculinas, culminando nos cargos de natureza especial. Nestes, estar em apenas uma categoria de privilégio (homens ou brancos) não é capaz de destravar as barreiras que se apresentam para a ocupação de cargos. É preciso estar simultaneamente nestes dois polos de poder; é preciso ser homem e, ao mesmo tempo, é preciso ser branco.

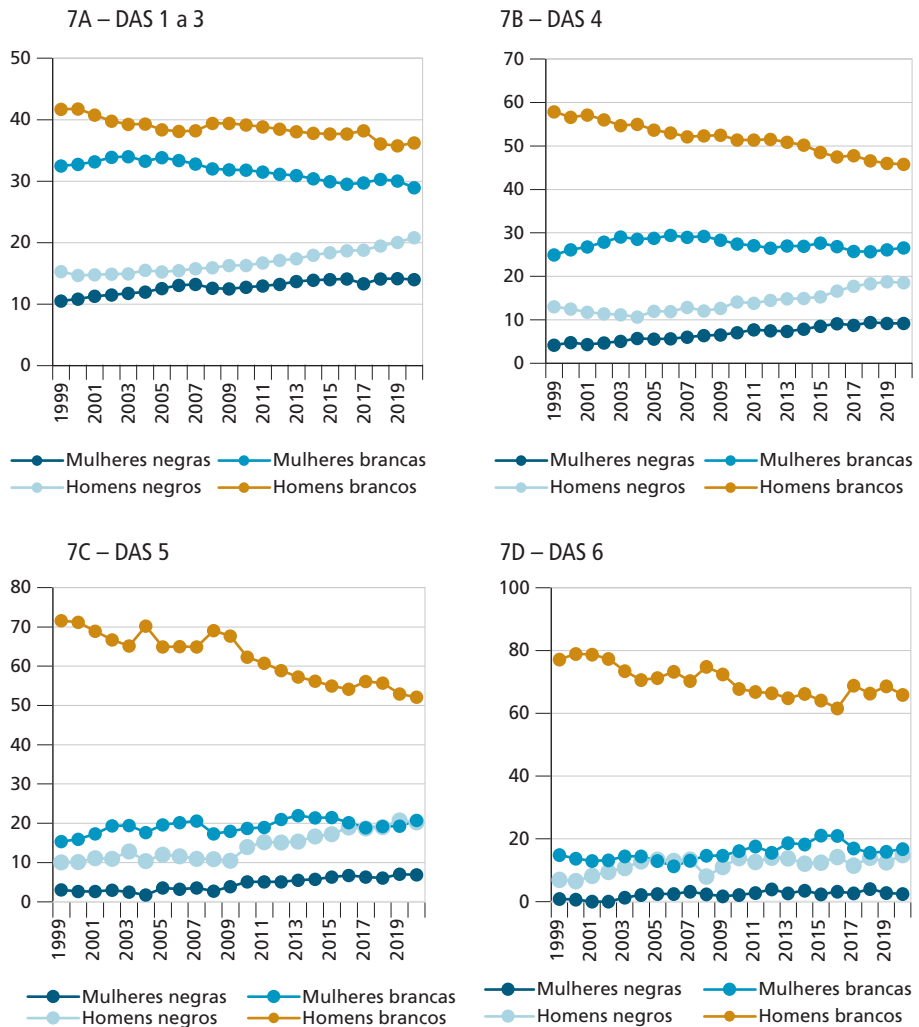
Se as desigualdades de gênero e raça marcam os espaços de poder no governo federal, é importante destacar que, ao longo dos vinte anos analisados, homens brancos e mulheres brancas perderam espaço na composição dos quadros diretivos do serviço público, espaço que é ocupado principalmente por homens negros, reolocando no debate a exclusão baseada no gênero. Os gráficos 7A a 7D mostram essa evolução para os diferentes níveis de DAS. Qualquer que seja o nível considerado, é possível notar que há aumento na participação de homens negros, sendo este mais expressivo entre os DAS 5, para o qual se verifica aumento de 10 p.p. entre 1999 e 2020. Entre os DAS 6, a presença de homens negros cresce quase 8 p.p., e, nos demais níveis, o aumento é de pouco mais de 5 p.p. O mesmo movimento pode ser verificado para as mulheres negras, porém em escala menor, o que nos mostra que a redistribuição de poder que se deu ao longo desse período não beneficiou a todos igualmente. Assim, se há aumento da *fração de poder* nas mãos dos servidores negros, este é comparativamente sempre maior para os homens negros do que o verificado para as mulheres do mesmo grupo racial. Por sua vez, na comparação com as mulheres brancas, são as mulheres negras que mais avançaram na ocupação de postos de mando, à exceção dos DAS 5 – no qual as brancas ampliam sua presença em 5,4 p.p., e as negras, em 4 p.p. – e dos DAS 6, no qual a variação positiva é muito similar entre os dois grupos. No caso dos DAS 1 a 3, é interessante notar que há um movimento praticamente de substituição de um grupo pelo outro: enquanto a presença de mulheres negras se amplia em 3,5 p.p. no período considerado, a de mulheres brancas se reduz exatamente na mesma magnitude.

O aumento da participação de homens e mulheres negras nos espaços diretivos inicia-se, conforme se vê no conjunto de gráficos 7 (7A a 7D), no final da primeira década dos anos 2000, mantendo-se de forma sustentada até o ano de 2020, incluindo-se os períodos das gestões de direita e de centro-direita que passaram a comandar o país a partir de 2016. A exceção é feita aos DAS 6, no qual há um crescimento nos primeiros anos da série, seguido de estabilidade nos períodos seguintes. O mais relevante aqui é que há de fato uma redistribuição das posições de mando em benefício de negros e mulheres, ainda que com maior intensidade para os primeiros. Nesse processo, os homens brancos perderam muito espaço nos cargos comissionados, em magnitudes que variaram de quase 20 p.p., entre os DAS

5 (homens brancos respondiam por 72% destes cargos, em 1999, e terminam o período com fração equivalente a 52%), a 12 p.p. entre, os DAS 4 e 6, e a pouco mais de 5 p.p. entre os DAS 1 a 3. Este espaço é ocupado por mulheres e homens negros (crescem em todos os DAS) e por mulheres brancas, que só perdem espaço entre os DAS 1 a 3, crescendo em todos os demais.

GRÁFICO 7

Distribuição dos servidores civis permanentes do Executivo federal em cargos DAS ou equivalente, por sexo e raça/cor, segundo nível – Brasil (1999-2020)  
(Em %)



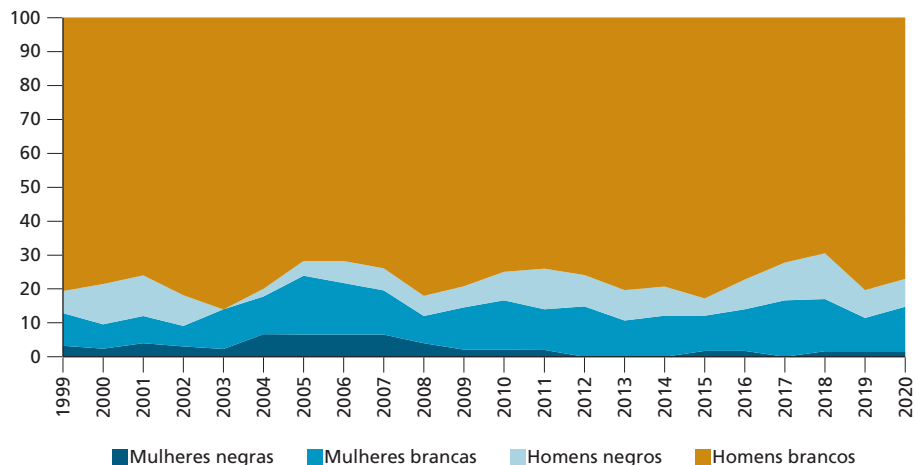
Fonte: Microdados do Siape.  
Elaboração da autora.

Aqui, mais uma vez, é interessante notar como a intersecção de gênero e raça é capaz de alterar estruturas de opressão e vulnerabilidades, e que, entre 1999 e 2020, nem todas as mulheres estavam em condições piores de presença em comparação aos homens. Ao considerarmos o pertencimento racial destas mulheres, nota-se que as mulheres brancas ocupam uma parcela muito mais expressiva dos cargos comissionados de baixo e médio poder (até o DAS 4) do que os homens negros (mas não do que os homens brancos): em 2020, elas respondiam por 26,5% dos DAS 4, enquanto a eles cabia uma proporção menor, de 18,5%. A estrutura de poder que se conforma aqui, portanto, origina uma pirâmide que tem na base as mulheres negras, seguidas de homens negros, de mulheres brancas e, no topo, de homens brancos. Esta estrutura, porém, tem se alterado ao longo dos anos, com o crescimento da participação de homens negros e a redução da de mulheres brancas na burocracia dirigente. No entanto, quando subimos em direção aos DAS 5 e 6, de mais alto poder, o cenário é outro, e mulheres brancas e homens negros parecem ocupar fração muito similar de postos comissionados. O que não muda, em momento algum, e em qualquer nível de DAS, é a posição das mulheres negras: permanecem na base da pirâmide, em uma condição pouco sujeita a variações ao longo dos anos.

Por fim, cabe um olhar longitudinal sobre a ocupação dos postos de natureza especial, cuja possibilidade de intervenção do dirigente do Poder Executivo federal é maior. Ao concentrarmos nossos olhares neste conjunto restrito e seletivo de ocupações, o cenário se torna ainda mais desigual e excludente, e os homens brancos, sozinhos, respondem por algo entre 72% e 86% dos NES ao longo de todo o período analisado. Essa sobrerrepresentação fica muito visível ao analisarmos o gráfico 8, pois a área equivalente a tal grupo domina praticamente toda a imagem. Por seu turno, pouco se pode ver a presença das mulheres negras, chegando-se, em alguns anos, a se constatar que não havia qualquer mulher negra entre os ocupantes destes cargos. Entre 2004 e 2007, quando estas mulheres ocuparam a maior quantidade de cargos da série, elas representavam apenas 6,5% dos postos diretivos. Entre 2018 e 2020, elas eram apenas 1,6%, tendo sido reportado valor zero nos anos de 2012 a 2014, e em 2017. Assim como discutido anteriormente, quando consideramos as mulheres como categoria única, nos cargos de natureza especial há maior flutuação entre quem entra e quem sai das ocupações. Se, em alguns momentos, parece haver uma importante associação entre posições ideológicas e a existência de organismos executivos de políticas para as mulheres, com a abertura destes postos às mulheres negras – pois a participação aumenta, entre 2004 e 2007, e cai expressivamente entre 2018 e 2020 –, em outros momentos, esta associação parece perder sentido, como nos anos das gestões petistas de 2012 a 2014, em que nenhuma mulher negra ocupava um cargo de natureza especial.

GRÁFICO 8

Distribuição dos servidores civis permanentes do Executivo federal em cargos de natureza especial (NES), por sexo e raça/cor – Brasil (1999-2020) (Em %)



Fonte: Microdados do Siape.  
Elaboração da autora.

A verdade é que, em qualquer governo, de qualquer dirigente, com qualquer estrutura administrativa, não houve espaço aberto para mulheres – e, menos ainda, para mulheres negras – nos cargos de natureza especial. Se falamos que as mulheres negras ocuparam 6% dos cargos, entre 2004 e 2007, estamos falando de apenas três cargos em todos esses anos, de um total de mais de 40. A estrutura de desigualdades é tamanha que torna imperiosa a adoção de medidas de natureza afirmativa, implementadas diretamente com este objetivo, caso desejemos que, em curto ou médio prazo, esse cenário possa ser minimamente alterado.

A análise longitudinal da distribuição de NES, por sexo e raça/cor, mostra uma desigualdade estrutural no acesso ao poder por determinados grupos. Por mais que existam flutuações ao longo dos anos, influenciadas por conjunturas específicas, a estrutura das desigualdades permanece praticamente inalterada. A observância do comportamento destes cargos é particularmente importante, pois este é o espaço que carrega uma importante possibilidade de exercício do poder – maior do que nos DAS e equivalentes – e no qual todos os obstáculos à participação de mulheres e negros se apresentam com maior intensidade. A ocupação destas posições específicas demanda, de forma mais intensa, a construção de redes políticas,<sup>21</sup> a presença e participação na vida política (institucional ou não) e/ou

21. Pesquisa de Abreu e Meirelles (2012a), junto aos detentores de cargos de DAS 4 em diante, encontrou que as mulheres não apenas recebiam menos convites para ocupar estas posições do que os homens, mas também que, quando estes convites chegavam, equivaliam, majoritariamente, a promoções na própria equipe em que já atuavam. Como concluem as autoras, os homens têm mais contatos, uma rede mais extensa e intensa e, assim, recebem mais convites para cargos comissionados.

na vida partidária, além de outros elementos que expressem o reconhecimento de um capital político<sup>22</sup> robusto. É aqui também, onde os dirigentes devem estar totalmente à disposição da administração, que as barreiras relacionadas à divisão sexual do trabalho e às dificuldades de conciliação entre vida pessoal e profissional se fazem mais intensas. A reprodução de estereótipos preconceituosos, que não reconhecem nas mulheres, em especial nas negras, as competências e habilidades necessárias para o exercício do poder, é também aqui amplificada.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma parte importante das discussões sobre sub-representação de minorias políticas, em cargos de poder e decisão, se dá a partir do questionamento da validade da própria democracia representativa. Nadia Urbinati, uma proeminente teórica política italiana, sintetizou essas preocupações ao dizer que “na democracia representativa, a exclusão política toma a forma de silêncio” (Urbinati, 2000, p. 758). Se partimos desse pressuposto, a conclusão a que chegamos, após a análise dos dados apresentados, é que não existe espaço para que a voz das mulheres, e, particularmente, das mulheres negras, ecoe no Poder Executivo federal. Se não há voz para mais da metade da população brasileira, e tomamos isso como algo que é perene e característico de nossa organização social, então as experiências, as necessidades e os interesses de mais da metade da população não estão sendo considerados na construção das políticas públicas, ou estão sendo considerados a partir de outros pontos de vista – com destaque para os pontos de vista dos homens brancos.

Essa reflexão tem ocupado espaço crescente no âmbito das próprias instituições governamentais, a partir do conceito de burocracia representativa. Este parte da ideia de que, se as burocracias são compostas por indivíduos que, dotados de opinião e discricionariedade sobre suas ações, podem influenciar os rumos da gestão pública (e de fato o fazem), então “trazer a diversidade de perspectivas e interesses para a tomada de decisão na gestão pública é tornar as políticas públicas menos enviesadas, diminuindo a influência da visão parcial do homem branco de elite” (Alves, 2020, p. 25). Ao considerar que não há neutralidade no exercício de formulação e implementação de políticas públicas, o conceito de burocracia representativa coloca sobre a mesa a necessidade de se pensar sobre a ocupação dos espaços decisórios e as características daqueles que ocupam tais posições. O fato de que estes são, em sua maioria, ainda ocupados por homens brancos, significa que um conjunto expressivo de outras experiências, perspectivas e pontos de vista estão sendo desconsiderados no processo de formulação da ação do Estado. Como bem destaca Alves (2020, p. 32), “reivindicar a presença de mulheres negras nas funções públicas é ir além do discurso de diversidade, é reconhecer que o racismo traz desigualdades numa relação de poder e exclusão”.

---

22. Nos termos apresentados por Bourdieu (2003).



A ausência de mulheres nos postos de poder e decisão é uma realidade de tal forma disseminada ao redor do globo que a *Plataforma de Ação* de Beijing, aprovada na IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em 1995, e assinada pelo Brasil e por mais 183 delegações internacionais, dispõe que:

a participação equitativa da mulher na vida política desempenha um papel essencial no processo geral de avanço das mulheres. A participação das mulheres em condições de igualdade na tomada de decisões constitui não só uma exigência básica da justiça ou da democracia, mas pode ser também considerada uma condição necessária para que os interesses das mulheres sejam levados em conta. Sem a participação das mulheres e a incorporação do ponto de vista próprio das mulheres em todos os níveis do processo de tomada de decisões não se poderá alcançar os objetivos de igualdade, desenvolvimento e paz (UNFPA Brazil, 1995, p. 69).

A leitura da Plataforma de Beijing *vis-à-vis* o cenário de desigualdade de gênero e raça aqui apresentado nos leva a concluir que estamos falhando, tanto do ponto de vista da justiça e da democracia, quanto do ponto de vista daquilo que teóricas políticas chamam de política da presença (Phillips, 2001). Se não somos capazes de ampliar decisivamente a representatividade feminina e negra nas instâncias de decisão (política da presença), mantendo-as fora do processo decisório, tampouco somos capazes de ampliar a incorporação dos pontos de vistas próprios das mulheres e das mulheres negras (política das ideias).<sup>23</sup>

Por mais que tenhamos avançado em direção a uma sociedade mais igualitária, em termos de gênero e raça, desde meados dos anos 2000 (e talvez perdido boa parte desses avanços ao longo dos últimos anos), o fato é que as mulheres nunca detiveram, verdadeiramente, poder político. Mesmo em gestões posicionadas mais à esquerda do espectro político, mesmo em gestões de mulheres, mesmo com estruturas administrativas que favoreceriam a maior presença feminina nos espaços de poder, o que os resultados mostram é que, quando falamos de posições que realmente denotam possibilidade efetiva de exercício de poder, as mulheres seguem excluídas, mais ainda as negras. Em verdade,

definindo poder político como a capacidade de tomar decisões e fazer valer escolhas no mundo público, é notório que as mulheres, em especial as negras, ainda não alcançaram, enquanto sujeito político coletivo, uma posição de poder na sociedade. Este fenômeno tem natureza estrutural, derivada, entre outros fatores, da lógica da marginalização social, o que revela que as dificuldades encontradas pelas mulheres não são decorrentes de sua situação individual, nem de deficiências particulares (Brasil, s.d., p. 11).

23. Na política de ideias, mais do que quem representa, o que importa é quem é representado. Na política da presença, o contrário se dá, e o que importa é quem representa. A defesa da política da presença pode, em alguma medida, desaguar naquilo que hoje se denomina *lugar de fala*, e que diz respeito ao fato de que apenas quem vivencia determinadas situações seria capaz de, inclusive, perceber estas situações como um problema social merecedor de ações do Estado (sobre o assunto, ver, por exemplo, Ribeiro, 2019). Segundo Queiroz (2005, p. 14), "A política de ideias, assim como a de presença, não devem ser vistas como polos opostos, mas sim como medidas complementares para se alcançar tanto uma melhor representação política da sociedade, como mecanismos que façam que nossos representantes tenham o compromisso de resposta referente às suas ações".

O caráter estrutural da exclusão feminina e negra dos espaços decisórios pode ser enfrentado, portanto, a partir de um duplo enfoque. Se, por um lado, medidas afirmativas se fazem necessárias – pois mudanças estruturais não se efetivam em curto prazo –, por outro, políticas que enfrentem as raízes dessa segregação são cada vez mais urgentes. As cotas implementadas no serviço público – bem como as adotadas nas universidades – têm produzido resultados importantes e significativos. Tal como pudemos ver ao longo deste texto, houve aumento da população negra no serviço público, a partir de 2014, e houve, também, aumento importante na presença negra em cargos diretivos do Executivo federal. Estes instrumentos, contudo, estão continuamente sob ataque; e sua vigência inicial de dez anos, definida na legislação, se, por um lado, pode representar uma oportunidade de aprimoramento da norma, por outro, pode também se revelar uma oportunidade para seu encerramento. Reforçar a importância de medidas de natureza afirmativa, que corram ao lado das políticas de cunho universalistas, é fundamental para que quadros estruturais possam ser alterados em prazos menores.

É urgente, também, que preconceitos e estereótipos de gênero e raça sejam firmemente combatidos, e não reproduzidos, pelos agentes do Estado, como se tem visto, frequentemente, ao longo dos últimos anos (Tokarski *et al.*, 2022). É urgente, ademais, que a divisão sexual do trabalho seja enfrentada, e que o trabalho doméstico e de cuidados não remunerado seja compartilhado não apenas entre homens e mulheres, mas que também o Estado assuma sua responsabilidade na reprodução da vida. Nesse sentido, deveriam ser desenvolvidas políticas públicas que possibilitassem o compartilhamento do cuidado (como creches) e que estimulassem a divisão do trabalho no interior das famílias (como licenças parentais).

A divisão sexual do trabalho, apesar de central, não é o único determinante desse quadro estrutural de exclusões, como apresentamos no início deste texto. Xavier e Yaonnoulas (2019) destacam que, se assim fosse, mulheres com idade a partir de 50 anos – em relação às quais não há mais tanta demanda por trabalho de cuidado de crianças – poderiam estar mais igualmente presentes nas posições de comando. A realidade, porém, é distinta, e, segundo os dados analisados pelas autoras, entre os servidores com idade igual ou superior a 50 anos, somente 41% eram mulheres. Apenas entre servidores com idade até 30 anos é que as mulheres eram maioria (52% *versus* 48% de homens); a partir daí, os homens são sempre majoritários. A conclusão é que a ideia de carreira no serviço público como uma trajetória com progressão linear e vertical corresponde apenas a uma carreira masculina. Vale lembrar que, com o processo de envelhecimento populacional – e mantendo-se a mesma divisão desigual do trabalho de cuidados –, as mulheres, em poucos anos, estarão responsáveis não apenas pelo cuidado de crianças, mas também de familiares idosos, o que se torna ainda mais complexo, dada a virtual inexistência de políticas públicas de cuidado de idosos.

As desigualdades de gênero e raça, na ocupação de espaços de poder no serviço público, comprometem a ideia de que esta é uma carreira isonômica, em que todos e todas possuem iguais chances de entrar e construir trajetórias ocupacionais de sucesso. Se tomarmos a remuneração como um resumo das experiências profissionais dos indivíduos, concluiremos que esta pretensa isonomia do serviço público não se efetiva na prática. As mulheres sistematicamente possuem remunerações inferiores às dos homens, estando as mulheres negras na base da pirâmide social de renda. Contribuem para esse quadro a existência do *teto de vidro*, que aqui foi abordada, mas também outros elementos não tratados neste capítulo, mas que merecem atenção, uma vez que os dados do Siape possibilitam a condução de análises interseccionais de gênero e raça. Entre estes elementos, destacamos as chamadas “paredes de vidro”, que se referem não apenas a uma segmentação ocupacional baseada em valores tradicionais de gênero – a partir dos quais as mulheres direcionam-se para carreiras mais associadas ao estereótipo do feminino (como nas áreas de saúde e educação) –, mas também a uma segmentação que inclui, de forma sub-representada, as mulheres nas carreiras que integram o núcleo estratégico do Estado (Xavier e Yannoulas, 2019).

A reversão desse quadro de exclusão e desigualdades não é tarefa simples, pois esta é uma condição estrutural da sociedade brasileira, que se mantém a despeito das conjunturas particulares. Há, contudo, espaços para uma intervenção direta por parte das gestões, caso estas estejam efetivamente comprometidas com a igualdade. Mesmo diante das enormes dificuldades impostas pela necessidade de conciliar os interesses e as disputas políticas das bases governistas, se houver, por parte dos governantes eleitos, uma compreensão de que a diversidade no exercício do poder é importante para a sociedade e, particularmente, para a gestão, esta poderá ser acompanhada por uma decisão política de se reduzirem as desigualdades. É possível atuar de forma direta tendo como orientação que mais mulheres, em especial as negras, devam ser nomeadas para ocupar os postos diretivos. A presença destas mulheres pode ser capaz de ampliar o alcance das ações públicas, pela incorporação de temas que tradicionalmente têm sido pouco explorados na agenda política, com a consequente melhoria das condições de vida das mulheres. Também se poderá ampliar e democratizar os processos de construção de uma agenda nacional que não seja definida apenas a partir dos interesses e preocupações daqueles que ocupam historicamente os cargos do primeiro escalão do governo – majoritariamente, homens brancos, cuja representação populacional não passa de 21%.

## REFERÊNCIAS

ABREU, M. A. A.; MEIRELLES, R. de L. **Mulheres e homens em ocupação de DAS na administração pública federal**. Brasília: Ipea, 2012a. (Relatório de pesquisa).

\_\_\_\_\_. **Mulheres e homens em cargos de direção e assessoramento superior (DAS) na carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG)**. Rio de Janeiro: Ipea, nov. 2012b. (Texto para Discussão, n. 1797).

ÁLVARES, M. L. M. Mulheres brasileiras em tempos de competição eleitoral: seleção de candidaturas e degraus de acesso aos cargos parlamentares. **Dados**, v. 51, n. 4, p. 895-939, 2008.

ALVES, I. C. da S. Burocracia representativa e perspectiva interseccional de gênero e raça nas políticas públicas. **RESPUBLICA**, v. 17, n. 1, p. 22-42, 2020.

ALVES, J. E. D. A redução do hiato de gênero nas taxas de atividade no mercado de trabalho. **EcoDebate**, 23 dez. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3AG75i3>>.

ARAÚJO, C. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. **Revista de Sociologia Política**, n. 24, p. 193-215, jun. 2005.

AVELAR, L. (Org.). **Mulheres na elite política brasileira**. São Paulo: Editora Unesp; Fundação Konrad Adenauer, 2001.

BARREIRA, I. (Org.). **Chuva de papéis**: ritos de símbolos de campanhas eleitorais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1998.

BELTRÃO, K. I.; ALVES, J. E. D. A reversão do hiato de gênero na educação brasileira no século XX. **Cadernos de Pesquisa**, v. 39, n. 136, p. 125-156, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/3RtebFR>>.

BORBA, A. Legislando para as mulheres. *In*: BORBA, A.; FARIA, N.; GODINHO, T. (Org.). **Mulher e política**: gênero e feminismo no Partido dos Trabalhadores. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998. p. 153-172.

BOURDIEU, P. (Ed.). **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

BRASIL. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **A participação das mulheres negras nos espaços de poder**. Brasília: Seppir, [s.d.]. Disponível em: <<https://bit.ly/3V9jblG>>.

COLLINS, P. H. (Ed.). **Black feminist thought**: knowledge, consciousness, and politics of empowerment. New York: Routledge, 2000.

COLLINS, P. H.; SILVA, K. A. da.; GOMES, M. C. A. Interseccionalidade, opressão epistêmica e resistência: uma entrevista com Patrícia Hill Collins. **Trabalhos em Linguística Aplicada**, v. 60, n. 1, p. 328-337, 2021.

COSTA, C. L. J. Representatividade negra no Executivo municipal: impacto da posição partidária para a eleição de mulheres e homens negras nas prefeituras da Bahia. **Odeere**, v. 6, n. 1, p. 193-208, 2021.

CRENSHAW, K. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Estudos Feministas**, v. 10, n. 1, p. 171-188, 2002.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Gênero, raça e competências de direção no serviço público federal**. Brasília: Enap, 2004. (Cadernos Enap, n. 31).

GROSSI, M. P.; MIGUEL, S. M. Transformando a diferença: as mulheres na política. **Estudos Feministas**, v. 9, n. 1, p. 167-206, 2001.

KATZ, R. S.; MAIR, P. (Ed.). **Party organization**. London: Sage, 1992.

MOSTAFA, J. *et al.* Igualdade de gênero. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 26, p. 317-383, 2019.

MIGUEL, L. F. Política de interesses, política do desvelo: representação e “singularidade feminina”. **Estudos Feministas**, v. 9, n. 1, p. 253-267, 2001.

OSÓRIO, R. G. **Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil**. Brasília: OIT, 2006. (Cadernos GRPE, n. 2).

PENHA, P. H. E.; PICANÇO, F. S. Desigualdade de gênero e raça no funcionalismo público federal: uma análise exploratória dos efeitos da Lei nº 12.990/2014. *In*: SILVA, T. D.; AQUINO, L.; AVELAR, J. (Org.). Implementação de ações afirmativas para negros e negras no serviço público: desafios e perspectivas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 31, p. 21-33, dez. 2021.

PHILLIPS, A. De uma política de ideias a uma política de presença? **Estudos Feministas**, v. 9, n. 1, p. 268-290, 2001.

PINHEIRO, L. S. (Org.). **Vozes femininas na política: uma análise sobre mulheres parlamentares no pós-Constituinte**. Brasília: SPM, 2007.

PINHEIRO, L. S. *et al.* **Mulheres e trabalho: breve análise do período 2004-2014**. Brasília: Ipea, mar. 2016. (Nota Técnica Disoc, n. 24).

PINTO, C. R. J. (Org.). **Uma história do feminismo no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

POWER, T. J.; ZUCCO JUNIOR, C. Estimating ideology of Brazilian legislative parties, 1990-2005: a research communication. **Latin American Research Review**, v. 44, n. 1, p. 218-246, 2009.

RIBEIRO, D. (Coord.). **Lugar de fala**. São Paulo: Jandaíra, 2019.

SILVA, T. D.; AQUINO, L.; AVELAR, J. (Org.). Implementação de ações afirmativas para negros e negras no serviço público: desafios e perspectivas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 31, dez. 2021.

SILVA; T. D.; LOPEZ, F. G. **Cor ou raça do serviço civil ativo do Executivo federal (1999-2020)**. Brasília, Ipea, 2021. (Nota Técnica Diest, publicação preliminar).

SILVA, T. D.; SILVA, J. M. da. **Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei nº 6.738/2013**. Brasília: Ipea, fev. 2014. (Nota Técnica Disoc, n. 17).

TABAK, F. (Org.). **Mulheres públicas: participação política e poder**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2002.

TOKARSKI, C. P. *et al.* Igualdade de gênero. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 29, 2022.

UNFPA BRAZIL – FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração e plataforma de ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher**. Pequim: UNFPA Brazil, 1995. Disponível em: <<https://bit.ly/3AG0uEo>>.

URBINATI, N. Representation as advocacy: a study of democratic deliberation. **Political Theory**, v. 28, n. 6, p. 758-786, 2000.

XAVIER, E. de M.; YANNOULAS, S. C. Os tetos e as paredes de vidro da administração pública federal brasileira (1995-2017). **Revista da ABET**, v. 18, n. 2, p. 276-299, 2019.

**ANEXO A**

**TABELA A.1**  
**Trajatória da posição ideológica dos partidos (1997-2021)**

Partido	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012	2013-2016	2017-2020	2021
Democratas (DEM)	0,79	0,72	0,67	0,64	0,79	0,74	0,43
Movimento Democrático Brasileiro (MDB)	0,07	0,15	0,12	0,06	0,18	0,39	0,14
Partido Comunista do Brasil (PCdoB)	-0,97	-0,90	-0,74	-0,72	-0,73	-0,74	-0,83
Partido Democrático Trabalhista (PDT)	-0,54	-0,50	-0,35	-0,37	-0,33	-0,40	-0,37
Partido Liberal (PL)	0,63	0,43	0,42	0,33	0,41	0,44	0,49
Progressistas (PP)	0,85	0,79	0,68	0,53	0,61	0,58	0,51
Partido Socialista Brasileiro (PSB)	-0,66	-0,63	-0,54	-0,48	-0,42	-0,17	-0,43
Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	0,16	0,18	0,14	0,09	0,22	0,48	0,16
Partido dos Trabalhadores (PT)	-0,88	-0,79	-0,52	-0,53	-0,52	-0,67	-0,70
Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	0,57	0,46	0,38	0,28	0,33	0,20	0,46
Cidadania	-0,61	-0,40	-0,40	-0,18	-0,21	-0,13	-0,01
Partido Socialismo e Liberdade (PSol)	-	-	-	-0,95	-0,96	-0,90	-0,88
Partido Verde (PV)	-	-	-	-0,26	-0,23	-0,07	-
Partido Social Democrático (PSD)	-	-	-	-	0,37	0,40	0,30
Podemos (Pode)	-	-	-	-	-	0,27	0,40
Partido Republicano da Ordem Social (Pros)	-	-	-	-	-	0,02	0,03
Partido Social Cristão (PSC)	-	-	-	-	-	0,54	0,60
Rede Sustentabilidade (Rede)	-	-	-	-	-	-0,55	-
Republicanos	-	-	-	-	-	0,43	0,55
Solidariedade	-	-	-	-	-	0,15	0,19
Partido Novo (Novo)	-	-	-	-	-	-	0,72
Partido Social Liberal (PSL)	-	-	-	-	-	-	0,81

Fonte: Brazilian Legislative Surveys (waves 1-8, 1990-2017). Disponível em: <<https://bit.ly/3c68MLG>>.

Obs.: Não existem mais os partidos com as denominações Democratas (DEM) e Partido Social Liberal (PSL), que se fundiram para formar o partido União Brasil (União).





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

Flávia de Holanda Schmidt<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

QUADRO 1  
Situações de militares

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

Fonte: Brasil (1980).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

## 2.2 A questão dos efetivos

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

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

**QUADRO 2**  
**Limites de efetivo do Exército Brasileiro**

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

Elaboração da autora.

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

**QUADRO 3**  
**Limites de efetivo da Marinha do Brasil**

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

Elaboração da autora.



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

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

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

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

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

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

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

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

Elaboração da autora.

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

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

Elaboração da autora.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3 A MILITARIZAÇÃO DA BUROCRACIA

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

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

#### 3.1 Militares como civis?

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Elaboração da autora.

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

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

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

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

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

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

---

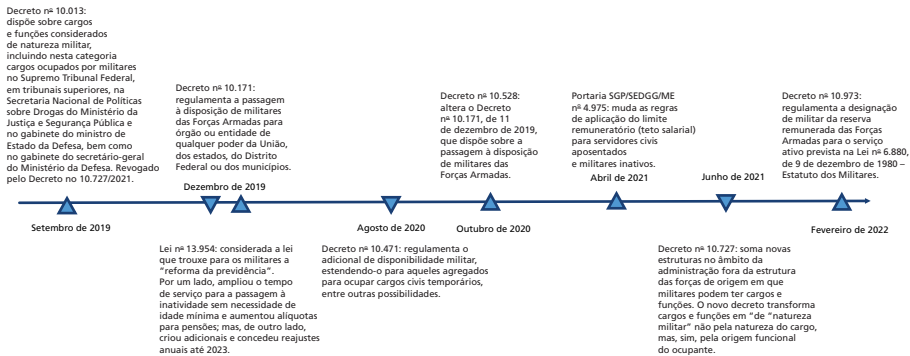
22. Decreto nº 10.471/2020, art. 2º, parágrafo único: “A agregação para ocupar cargo civil temporário e o exercício cumulativo de cargo efetivo civil da área de saúde, nos termos do disposto no inciso III do § 3º do art. 142 da Constituição, e os afastamentos temporários da atividade militar remunerados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



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

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

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



Elaboração da autora.

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

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

### 3.2 Um processo em curso?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

QUADRO 6  
Situações de registro de militares no Siape

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

Fonte: Siape.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 5 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS DADOS

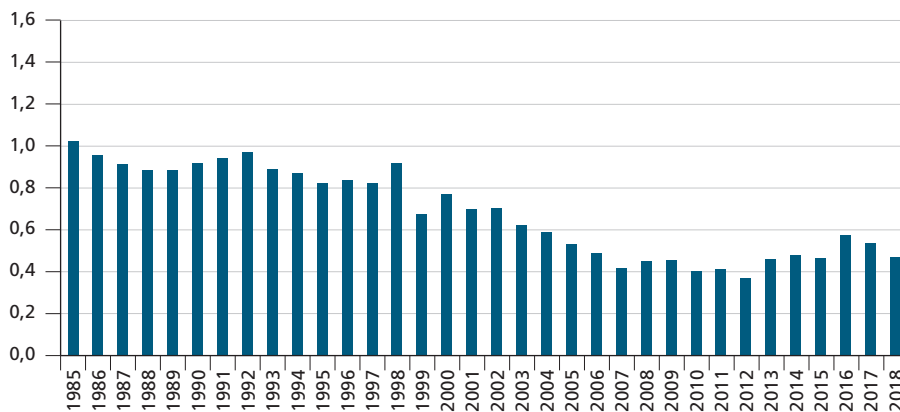
### 5.1 A trajetória recente de militares na burocracia federal: um olhar para dentro dos quartéis

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

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

GRÁFICO 1

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



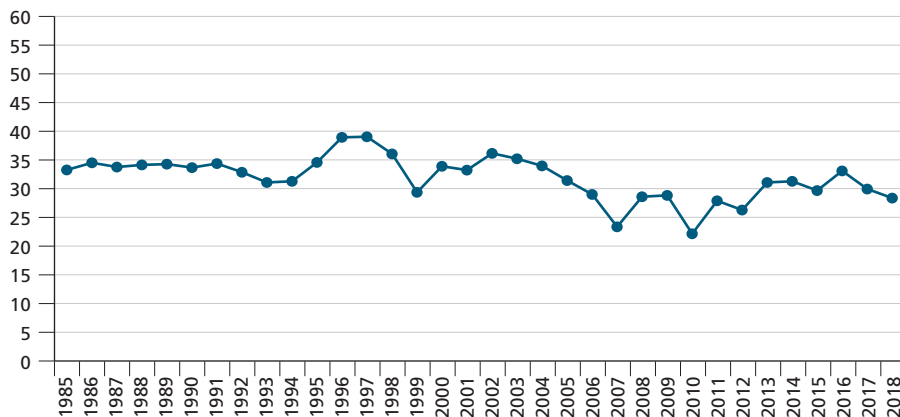
Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro.

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



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

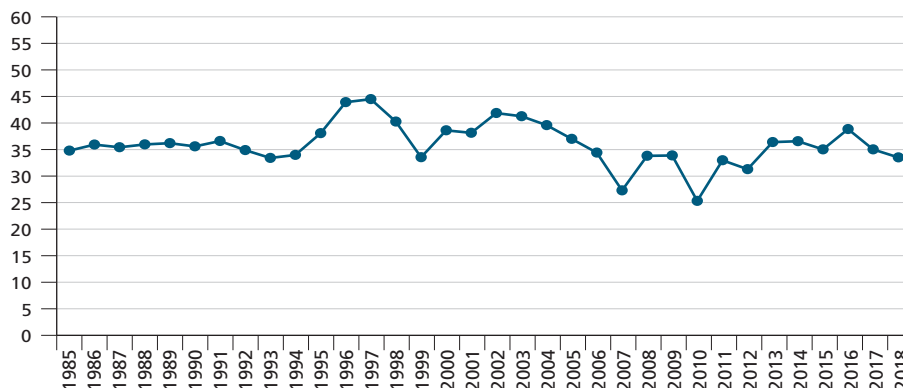
**GRÁFICO 2**  
**Proporção de militares no total de vínculos públicos federais (1985-2018)**  
 (Em %)



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

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

**GRÁFICO 3**  
**Proporção de militares no total de vínculos do Executivo federal (1985-2018)**  
 (Em %)



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

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

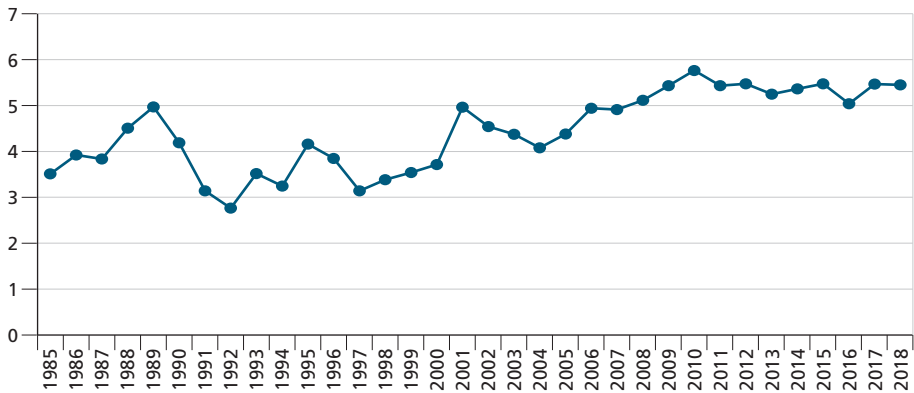
Assim, no gráfico 4, a análise é voltada para a questão da trajetória da remuneração.<sup>30</sup> Observa-se que a remuneração média teve muitas oscilações entre 1985 e 2007, mas que desde então vem mantendo uma trajetória razoavelmente constante, um pouco acima dos R\$ 5 mil; em 2018 era de R\$ 5,4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

---

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

GRÁFICO 4

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



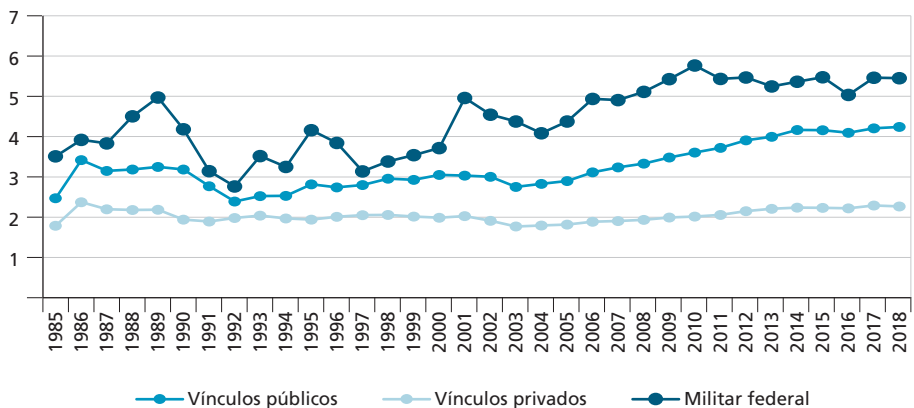
Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro.

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

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

GRÁFICO 5

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

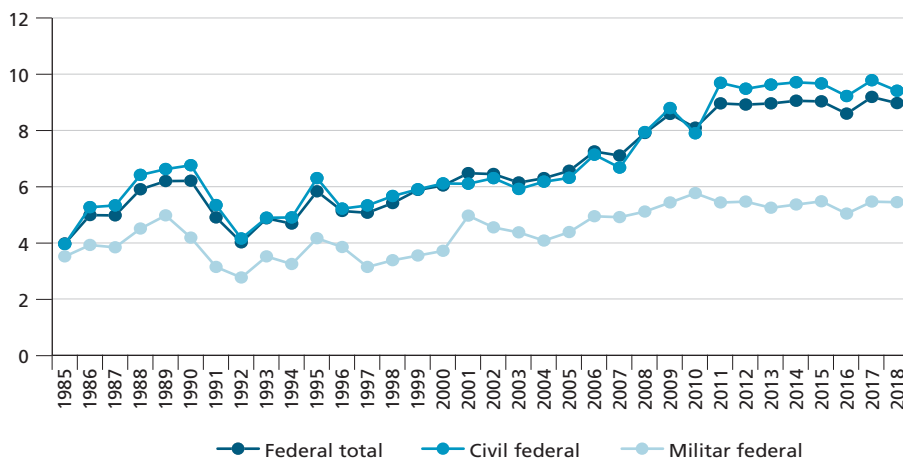


Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro.

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

GRÁFICO 6

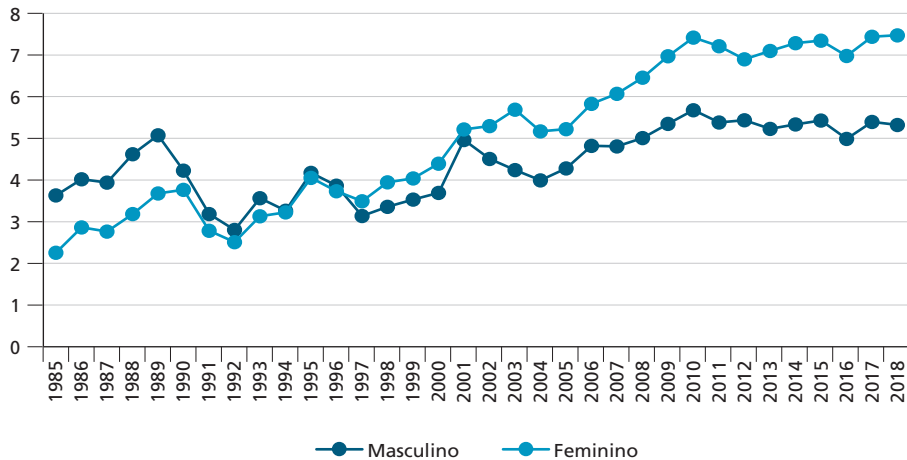
**Remuneração média mensal do Executivo federal total: civil e militar – Brasil (1985-2018)**  
(Em R\$ 1 mil)



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

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

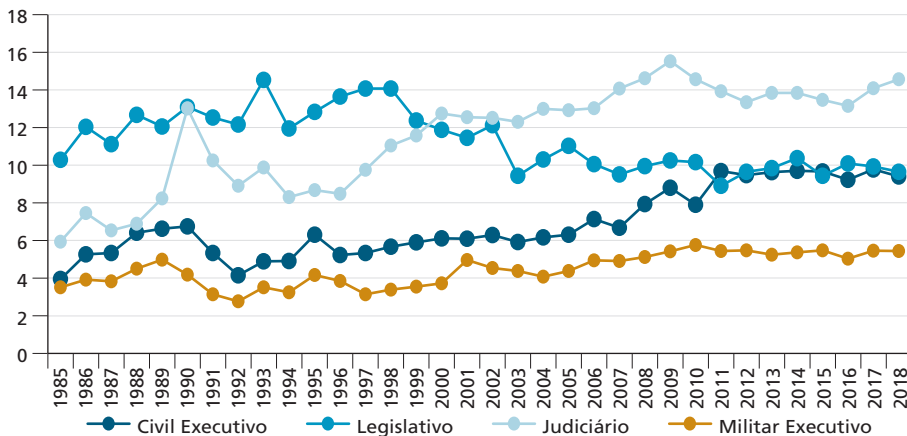
**GRÁFICO 7**  
**Evolução da remuneração média mensal dos militares do Executivo federal por sexo – Brasil (1985-2018)**  
 (Em R\$ 1 mil)



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

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

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



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

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

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

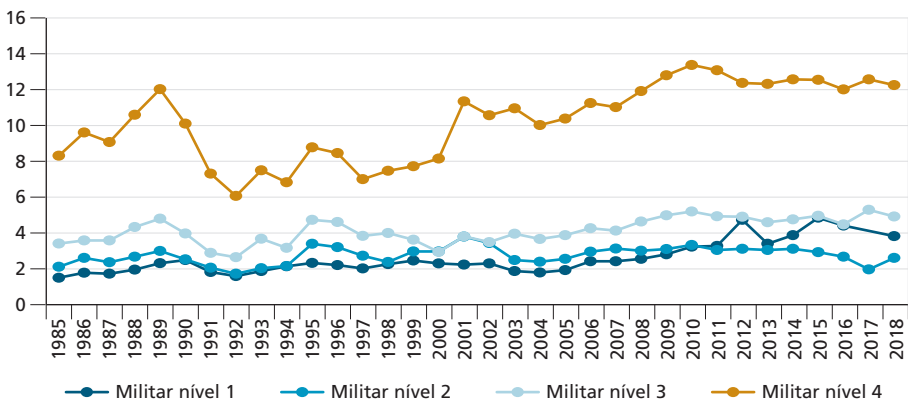
Ainda nesse aspecto, há a possibilidade de aumento da remuneração real por meio da parcela remuneratória chamada *adicional de habilitação*, devida a militares pela conclusão de cursos de pós-graduação, mestrado e doutorado. Trata-se de adicional disciplinado pela Lei nº 13.954/2019, mas que, contudo,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

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

GRÁFICO 9

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

(Em R\$ 1 mil)

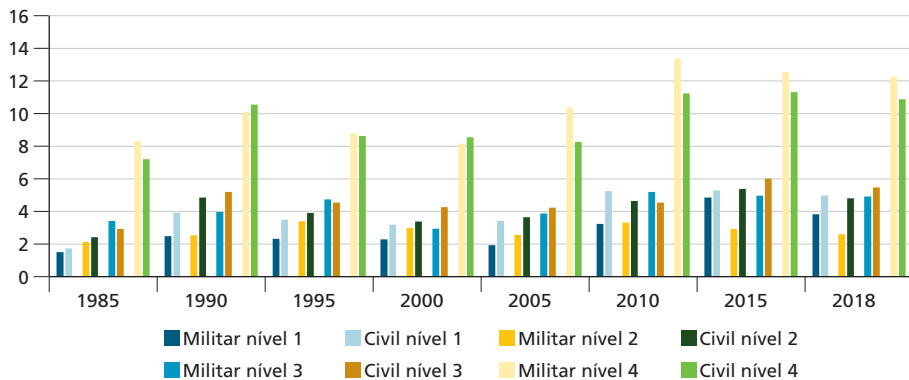


Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro.

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

GRÁFICO 10

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



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

### 5.1.1 Efetivos por força

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

TABELA 3

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

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

Fonte: Portal da Transparência.  
Elaboração da autora.

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



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

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

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

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

Fonte: Portal da Transparência.  
Elaboração da autora.

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

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

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

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

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

Fonte: Portal da Transparência.  
Elaboração da autora.

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

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

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

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

#### 5.1.2 Efetivos totais de militares federais

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

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

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

Fonte: Portal da Transparência.  
Elaboração dos autores.

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

TABELA 7

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

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

Fonte: Portal da Transparência.  
Elaboração da autora.

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

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

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

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

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

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

Fonte: TCU (2020).

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

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

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

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

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

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

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

---

31. Dados disponibilizados em 2021.

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

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

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

(Continua)

(Continuação)

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

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

Elaboração da autora.

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

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

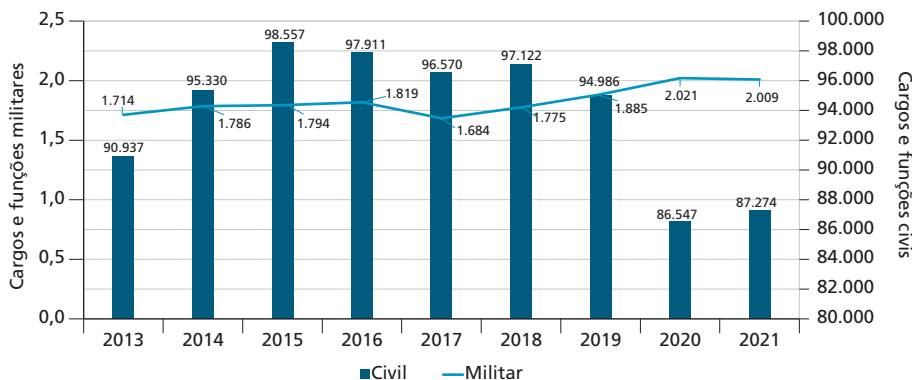
A análise da tabela 9 indica que a presença de militares, considerados apenas os cargos e as funções civis, quase triplicou entre 2013 e 2021. Contudo, a trajetória de expansão parece não ter se dado apenas na presença de militares em cargos e funções civis, posto que o número de cargos e funções militares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



GRÁFICO 11

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

(Em 1 mil)



Fonte: Painel Estatístico de Pessoal do ME e Siape.

Elaboração da autora.

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

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

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

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

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

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

Elaboração da autora.

Obs.: 1. n.a. – não aplicável.

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

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

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

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

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

(Continua)

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

(Continuação)

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

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

Elaboração da autora.

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

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

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

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

TABELA 12

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

(Em %)

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

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

Elaboração da autora.

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

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

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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



## REFERÊNCIAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

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



## **BUROCRACIA DIRIGENTE NOS MUNICÍPIOS, NOS ESTADOS E NA UNIÃO: ROTATIVIDADE, FILIAÇÃO PARTIDÁRIA E PATRONAGEM POLÍTICA**

José Teles<sup>1</sup>  
Felix G. Lopez<sup>2</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

Todo sistema administrativo possui um segmento de nível intermediário da burocracia, situado entre a burocracia que atua na entrega direta de serviços ao cidadão e as instituições estritamente políticas, responsáveis por tomar decisões no exercício do governo ou do mandato. Esse segmento, que denominamos burocracia dirigente, pode abranger um amplo espectro de funções, desde atividades exclusivamente administrativas, ou atividades de mediação entre a administração e os agentes políticos, até, em outro extremo, proposições de caráter essencialmente político. A amplitude desse espectro caracteriza as diferentes tradições administrativas.

Uma característica associada à burocracia dirigente consiste na escolha de seus integrantes combinarem, frequentemente, a seleção discricionária – por meio do livre provimento, por assim dizer – e também um certo grau, embora variável, de ascendência de representantes eleitos ou seus partidos sobre tais escolhas. Quando os aspectos partidários não estão presentes, presume-se, no mínimo, afinidade de preferências entre superiores e subordinados na hierarquia de poder, embora tais escolhas também sejam mediadas pelo desejo de definir nomes com competência técnica. Como e em que medida combinar competência e afinidade (ou confiança) encerra grande parte do espectro de variações observáveis nas lógicas de escolha dos dirigentes.

Seja qual for seu perfil ou dimensão, a burocracia dirigente é parte necessária do esforço para compreender as características, a qualidade e a eficiência no ciclo das políticas, bem como as características organizacionais do próprio setor público. Entretanto, enquadramentos analíticos para estudar os dirigentes são muito diversos,

---

1. Pesquisador de pós-doutorado do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP); e pesquisador associado à Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea), no projeto Atlas do Estado Brasileiro. *E-mail*: <joseteles@usp.br>.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea; e coordenador da plataforma Atlas do Estado Brasileiro. *E-mail*: <felix.lopez@ipea.gov.br>.

e incluem estudos sobre as relações entre sua composição e desenvolvimento social (Cardoso e Marengo, 2020), as trajetórias ocupacionais nas organizações públicas (Schneider, 1994), sua estabilidade temporal (Lopez e Silva, 2019), a relação com ciclos eleitorais (Lopez, Bugarin e Bugarin, 2015), abertura à influência dos partidos (Lopez e Silva, 2019; Palotti, Lopez e Gomide, 2022) ou a variação de seu perfil entre áreas de governo (D'Araújo e Mendes, 2018).

Neste capítulo, nosso propósito é analisar a trajetória, em números, da burocracia dirigente dos três níveis de governo. A comparação entre níveis serve, em primeiro lugar, ao propósito prospectivo de identificar diferenças significativas para futuras análises e, em segundo lugar, para prover dados que são ainda inéditos. Ademais, pretendemos identificar alguns aspectos ou padrões associados à interface da burocracia dirigente com a esfera político-partidária. O primeiro é a rotatividade anual dos dirigentes. O conceito de rotatividade visa capturar a intensidade das mudanças anuais ocorridas nas posições da burocracia dirigente. Trata-se de um meio para identificar possíveis influências de mudanças e decisões políticas ou partidárias sobre a sorte de quadros cuja definição é discricionária, ao contrário dos servidores estáveis recrutados por meio de concurso público. O segundo aspecto diz respeito à filiação aos partidos políticos.

Filiação partidária é uma aproximação possível, embora imperfeita,<sup>3</sup> para aferir a intensidade da ascendência da política e suas principais unidades sociais – partidos, grupos políticos, facções ou caciques políticos – sobre a escolha dos dirigentes. Rotatividade e filiação formam um par útil para deslindar dimensões do perfil dos decisores na administração pública do país e explorar implicações potenciais do perfil dali decorrente para as políticas públicas formuladas e implementadas. Propomos, nesse sentido, de modo tentativo, uma estimação da patronagem da burocracia dirigente. Trata-se de um primeiro passo visando construir métricas concisas para comparar as burocracias públicas em termos longitudinais e territoriais/espaciais.

Em suma, esperamos com este texto sistematizar dados que apresentem uma descrição geral de características selecionadas da burocracia dirigente brasileira, bem como identificar e caracterizar como as interfaces desse segmento da burocracia refletem influências da esfera político-partidária.

Para tanto, a seção 2 apresenta uma discussão rápida sobre o conceito de patronagem e como o empregamos. A seção 3 apresenta a metodologia utilizada para gerar os dados que exploramos. A seção 4 resume a evolução quantitativa da burocracia dirigente no Poder Executivo brasileiro. A seção 5 analisa a rotatividade desses dirigentes. A seção 6 apresenta dados sobre a filiação partidária dos dirigentes e a seção 7 propõe uma estimação da patronagem visando avançar nas possibilidades

---

3. Sobretudo em sistemas políticos em que partidos são agremiações pouco legítimas, com conteúdos programáticos frequentemente fugazes e reduzido enraizamento societário, como é a tradição partidária brasileira.

de comparação dos dirigentes inter e intraníveis federativos. A conclusão resume nossos achados e sugere tópicos para exploração futura.

## **2 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CONCEITO DE PATRONAGEM**

Ao tratar de um universo tão abrangente quanto burocracias dirigentes, há custos. O principal deles é abrir mão da enorme complexidade que rege os critérios administrativos, formais e informais, para o provimento desses cargos nos diferentes níveis e Unidades da Federação (UFs). Ao nos referirmos à burocracia dirigente, omitimos nuances jurídicas que diferenciam seus componentes. Resumidamente, essa burocracia é composta por cargos e funções comissionadas, cujas competências, embora complementares, não deveriam se confundir. A função comissionada reflete uma atribuição especial, extensão das atividades já desempenhadas pelos servidores nos órgãos, que passam a assumir novas responsabilidades. Por isso, as funções deveriam ser conferidas a servidores ou empregados públicos, em geral, com acréscimo na remuneração, em função do incremento de obrigações e responsabilidades. Por sua vez, o cargo em comissão refere-se a um conjunto próprio, em si, de atividades, não uma extensão ou atribuição adicional de atividades já exercidas no âmbito das carreiras da administração pública, podendo ser ocupado por pessoas sem vínculo prévio com o serviço público. Por seu turno, as funções de confiança, sejam elas comissionadas ou gratificadas, deveriam ser exercidas por servidores ocupantes de cargo efetivo (Santos, 2016).<sup>4</sup>

Tome-se um exemplo adicional: no âmbito federal, o Decreto nº 9021/2017 estipulou que ao menos 50% do total de cargos de direção e assessoramento superior (DAS) de níveis 1 a 4, e 60%, no nível 5 e 6, devem ser ocupados por servidores de carreira. Essa alteração representou uma mudança importante frente ao Decreto nº 5.497/2005, então em vigor, cuja novidade tinha sido definir um percentual mínimo de servidores de carreira no topo da hierarquia do grupo DAS.<sup>5</sup> Lembre-se, ainda, que há órgãos com normatizações próprias que obrigam ou estimulam a nomeação de dirigentes oriundos das carreiras do órgão (Gaetani, Palotti e Pires, 2021; Palotti, Souza e Hollanda, 2020).

A discricionariedade para a escolha dos ocupantes de cargos e funções comissionadas é, desse modo, variável. O legislador, ao impor tais limites, combinou a liberdade de ação das lideranças eleitas ao preenchimento de pré-requisitos técnicos e de experiência para a composição do corpo de gestores da administração pública.

---

4. Ver capítulo 19 desta obra.

5. A Medida Provisória (MP) nº 1.042/2021 alterou a estrutura dos cargos em comissão e funções de confiança no Executivo federal, criando os cargos comissionados executivos (CCEs) e as funções comissionadas executivas (FCEs), em substituição aos DAS e às funções comissionadas do Poder Executivo (FCPEs), criadas pela Lei nº 13.346/2016. A MP determina ainda que os CCEs de 1 a 4 serão ocupados exclusivamente por servidores de carreira ou empregados permanentes da administração pública, civis ou militares.

De fato, há evidências de que a nomeação desses cargos obedece a múltiplos critérios, entre os quais: i) a proximidade com partidos políticos (Lopez e Silva, 2019); ii) a inserção em grupos de interesse, como movimentos sociais (Abers, 2021; Abers e Oliveira, 2015); e iii) a posse de competências técnicas para o exercício da função pública (Lopez e Praça, 2015; D'Araújo, 2018).

O Poder Executivo, nos três níveis de governo, concentra 94% do total de vínculos de trabalho no setor público do país, a imensa maioria desses é recrutada por meio de concurso público.<sup>6</sup> Já os cargos de confiança são de livre nomeação e exoneração, cabendo à discricionariedade do chefe do Executivo escolher ou delegar as escolhas para seus ministros, secretários ou agentes políticos em posições hierárquicas mais altas no interior das organizações públicas.

Por patronagem nos referimos ao grau em que a burocracia dirigente tem seu perfil constituído com base na influência da esfera política. Patronagem é um conceito clássico na ciência social, empregado amplamente na antropologia política, na sociologia política e na ciência política (Weingrod 1968; Schmidt *et al.*, 1977; Bearfield, 2009). Na disciplina antropológica, o conceito é mais abrangente, pois refere-se a um tipo de sociabilidade que emerge em um sistema de troca que não se restringe à esfera política ou partidária. Constitui, por assim dizer, uma relação social que se funda na posse de bens de interesse recíproco entre as partes e, portanto, intercambiáveis. Na ciência política – e administração pública – o termo é empregado de modo mais circunscrito: trata-se de uma estratégia de distribuição de empregos ou cargos como meio de granjear apoio político ou maximizar chances de implementar certas políticas públicas (Bearfield, 2009). Nessa abordagem, a patronagem passou a se associar muito mais à prática de distribuir cargos no interior dos governos ou das burocracias, tornando-se uma estratégia de ação essencial para as máquinas partidárias se reproduzirem. Nessa definição, *patronagem política* é quase um pleonismo.

No âmbito da ciência política, o termo adquire frequentemente conotações normativas negativas, sendo considerado uma prática indesejável, ineficiente, frequentemente associado a mecanismos de corrupção ou trocas espúrias, e outros usos malquistos na administração (Grindle, 2012). Procuramos evitar tal conotação negativa, retomando a sugestão de Grindle (2012) de que é o caráter discricionário da escolha o elemento essencial a considerar. As implicações da forma substantiva que as escolhas assumem são um aspecto que somente análises empíricas podem responder. Sendo uma escolha discricionária, a constelação de motivos e os responsáveis por conduzir as escolhas podem variar muito. As diversas tipologias visando capturar o fenômeno da patronagem política é, a este respeito, um indicativo dessa variação.

---

6. Ver capítulo 1 deste livro.



Há, por exemplo, a tipologia que Peters (2013) originalmente cunhou para tipificar os tipos de politização. Descrevemos de modo adaptado esta tipologia apenas para fins de ilustração. A patronagem é ali concebida como um recurso direto para nomear pessoas leais ao político, independentemente de seleção de mérito para aferir competências técnicas (politização direta). Pode combinar a proximidade entre as preferências ideológicas e a competência técnica para o exercício do cargo para a qual a pessoa é designada (politização profissional). Uma terceira alternativa prevista na tipologia é ser um meio de exercer supervisão sobre estruturas burocráticas as quais o partido ou o agente político não controla (politização redundante). Neste caso, manifesta-se pela criação de novas estruturas administrativas e, em decorrência, novos cargos. A patronagem pode, ainda, assumir uma forma invertida, abrindo posições de livre provimento pela decisão antecipada de servidores que deixam os cargos, antecipando as discordâncias com as políticas a serem implementadas pelo governo de plantão, em uma espécie de politização preemptiva. A escolha também pode ser motivada pelo interesse em ampliar a representatividade do corpo burocrático, incluindo segmentos sociais até então excluídos, a exemplo da representação de gênero, étnica, religiosa, regional etc. (politização representativa). Por fim, pode ser um meio de recompensar apoiadores de campanha, como é o caso frequente dos cabos eleitorais que, neste caso, recebem os cargos como prebendas.<sup>7</sup> Esse não exaustivo espectro está contido em nossa noção de patronagem que, aqui, é empregada, portanto, não como recompensa, mas como sinônimo de divisão de cargos cujo preenchimento atende a critérios discricionários.

Embora não partilhemos da conotação normativa comum, segundo a qual a patronagem é um “demônio” a ser expurgado da administração (Bearfield, 2009), assumimos a expectativa, a ser validada de modo mais abrangente por pesquisas empíricas, de que a patronagem política reduz a eficiência na entrega de serviços públicos ao cidadão (Besley *et al.*, 2021; Dahlström e Lapuente, 2022). Ainda mais porque, em alguma medida, a patronagem permite preterir critérios de mérito nas escolhas dos nomeados. Por sua vez, a evidência empírica tem variado sobre as implicações da patronagem para a implementação de políticas (Toral, 2019; Akhtari, Moreira e Trucco, 2022), embora seja crescente o alinhamento ao argumento de que burocracias com características weberianas contribuem para, mais que impedem, o desenvolvimento social e econômico (Dahlström e Lapuente, 2022; 2022; Besley *et al.*, 2021; Evans e Rauch, 1999).

---

7. Bearfield sugere uma tipologia alternativa: a patronagem organizacional, visando fortalecer organizações específicas; a patronagem democrática, visando aumentar a representatividade social no interior da burocracia; a patronagem tática, visando construir coalizões políticas para avançar em objetivos do governo; e a patronagem reformadora, visando “sanear” a administração de práticas corruptas (Bearfield, 2009). Para uma terceira tipologia de patronagem, conferir Panizza, Peters e Larraburu (2019).

O propósito deste capítulo se relaciona a uma questão anterior à identificação de motivos das nomeações. Trata-se de identificar e mensurar algumas características que lancem luz ao entendimento do tamanho e eventuais conexões da burocracia dirigente com a esfera política. Afinal, a luta por cargos na burocracia dirigente é uma dimensão essencial da luta política e nosso sistema eleitoral torna o controle de cargos um recurso essencial.<sup>8</sup>

### 3 DADOS E ABORDAGEM METODOLÓGICA

Para investigarmos os aspectos apontados da conexão entre burocracia e política, utilizamos dados extraídos da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) do Atlas do Estado Brasileiro do Ipea para os Executivos estaduais e municipais.<sup>9</sup> Para o Executivo federal, utilizamos os microdados do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape).

No caso dos estados e municípios, analisamos os vínculos de trabalho reportados na ocupação dirigente público estadual (CBO – 111410) e dirigente público municipal (CBO – 111415), que constam na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) de 2004 e 2019.<sup>10</sup> No caso do Executivo federal, selecionamos os vínculos de trabalho cujas funções e/ou cargos correspondiam aos cargos de DAS de nível 4, 5 ou 6, ou cargos equivalentes, tal como disposto nas tabelas de equivalência de cargos da administração federal.<sup>11</sup>

Os índices aqui utilizados foram construídos da seguinte forma. A *rotatividade anual* foi calculada com base no percentual de dirigentes que deixaram seus cargos, em seus respectivos órgãos, no ano subsequente. Se 30% do total de pessoas na ocupação de dirigentes não apareciam em seus respectivos órgãos no ano seguinte, a rotatividade anual estimada é equivalente àquele valor. A taxa de filiação partidária dos dirigentes municipais e estaduais foi calculada por meio do cruzamento dos nomes dos dirigentes, em um determinado ano, e os nomes de

8. Além disso, estudos apontam que a nomeação para as hierarquias mais altas de cargos e funções comissionadas é, muitas vezes, parte das estratégias de construção de coalizões políticas mobilizadas por presidentes, governadores e prefeitos, de forma semelhante às indicações de ministros e secretários (Batista, 2013; Raile, Pereira e Power, 2011).

9. Remete-se o leitor para a seção de metodologia do Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<https://bit.ly/3d3lCtR>>) para detalhamento dos aprimoramentos implementados na Rais, em grande parte resultante do cotejamento das naturezas jurídicas públicas reportadas naquela base com as naturezas jurídicas públicas da lista de Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJs) do país, disponibilizadas pela Receita Federal do Brasil.

10. Palotti, Lopez e Gomide (2022) detalham a propriedade e as vantagens relativas de aplicar tal critério para identificar a burocracia dirigente, face às alternativas disponíveis, como a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) e Estaduais (Estadic) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A principal delas é a possibilidade de, com microdados, aplicar métricas, como análises de rotatividade, sobrevivência e filiação.

11. O DAS unitário é uma métrica aplicada pelo governo federal para calcular a equivalência remuneratória de funções e cargos comissionados. A tabela utilizada como referência para os valores pode ser consultada em: <<https://bit.ly/3lzmGIN>>. Embora a hierarquia remuneratória e hierarquia de poderes administrativos sejam coisas diferentes, consideramos uma aproximação satisfatória. Os cargos e as funções incluídos, além dos DAS de nível 4 a 6, incluem os cargos de direção das agências reguladoras (cargos comissionados de assessoria – CA-01 e 02; cargos comissionados de direção – CCD-01 e 02; cargos comissionados de gerência executiva – CGE-01 e 02; cargos de natureza especial – NES; e cargos comissionados técnicos – CCT-005).

peças com filiação regular a um partido no respectivo ano e no mesmo estado da Federação, com base em dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).<sup>12</sup> No caso dos filiados pertencentes à burocracia dirigente federal, adotou-se como métrica um cruzamento do número do título de eleitor, disponibilizado nos microdados do Siape e do TSE.<sup>13</sup> O percentual de servidores estatutários é o resultado da subtração da razão entre o total de dirigentes reportados com vínculos estatutários na Rais ou no Siape em relação ao total de dirigentes, considerando todos os vínculos.

A patronagem política da burocracia dirigente é estimada a partir da combinação de duas métricas: i) o percentual de recrutados não estatutários; e ii) a proporção de filiados a partidos. Esses dois indicadores foram selecionados a partir de uma análise fatorial, cujos resultados são discutidos mais à frente no capítulo. O percentual de dirigentes não estatutários é uma aproximação para identificar a escolha de pessoas de fora das carreiras públicas cujo ingresso não ocorre por seleção de provas e títulos. A proporção de filiados é, por seu turno, uma métrica adicional para estimar o grau em que a burocracia dirigente é definida em função do alinhamento partidário (Batista, 2013; Lopez e Silva, 2019). A medida pretende ranquear não a qualidade da burocracia dirigente – embora possa subsidiar análises nesse sentido –, mas sim o grau de permeabilidade exercida da esfera política sobre aquela burocracia.

A seção 4 apresenta a trajetória do quantitativo de dirigentes dos Executivos municipal, estadual e federal, separando estatutários e não estatutários.<sup>14</sup>

#### **4 A EVOLUÇÃO DO QUANTITATIVO DE DIRIGENTES PÚBLICOS NO EXECUTIVO**

O total de dirigentes públicos experimentou crescimento praticamente constante entre 2000 e 2015, coincidindo com um período de expansão geral da força de trabalho do Estado brasileiro (Lopez e Guedes, 2019). No Poder Executivo municipal, o crescimento do número de dirigentes foi superior a 100%. Em 2004, eles correspondiam a 170 mil vínculos (4% do total), e chegaram a aproximadamente 350 mil (10% dos vínculos). Nos estados, houve oscilação, mas com tendência de crescimento, de 2004 a 2016. Desde então, observa-se queda. No primeiro ano da série, havia pouco mais de 100 mil vínculos de dirigentes (3% do total), número que passou para quase 400 mil, ou 12% do total em 2019. Desde 2015, os dirigentes estaduais são maioria, considerando apenas este segmento – no funcionalismo, seguidos pelos municipais e pelos federais.

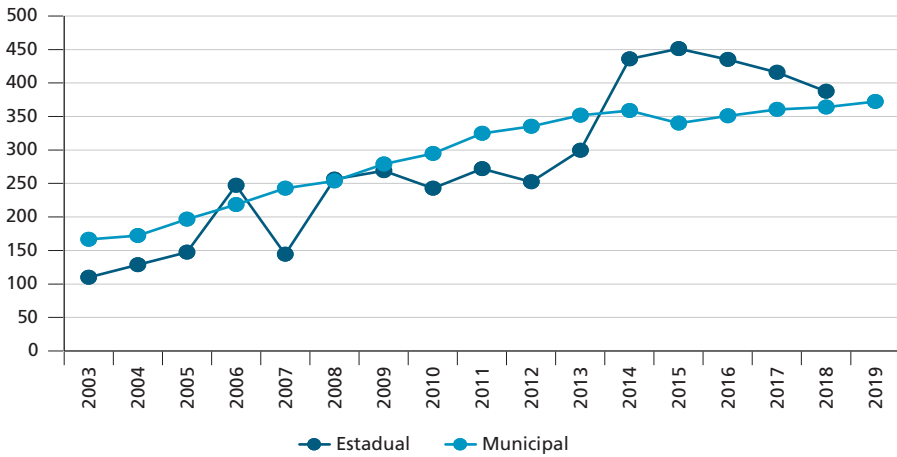
12. Porque o cruzamento foi feito com base na coincidência de nomes dos filiados, houve casos de homônimos, embora a equivalência de UFs da filiação tenha reduzido de modo significativo o seu número. Neste caso, considerou-se o nome filiado o dirigente público.

13. Para detalhes, remete-se o leitor para a metodologia empregada em Lopez e Silva (2019).

14. Os estatutários são os servidores subordinados ao Regime Jurídico Único (RJU) e, via de regra, selecionados por meio de concurso público e avaliação de provas e títulos. Os demais vínculos compõem os não estatutários.

GRÁFICO 1

**Total de dirigentes públicos dos Executivos estaduais e municipais (2003-2019)**  
(Em 1 mil)

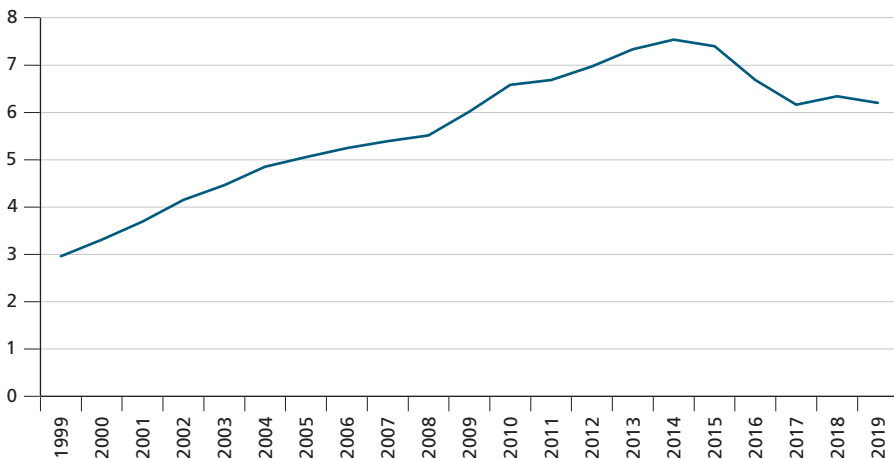


Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.  
Elaboração dos autores.

No funcionalismo federal, registra-se tendência de expansão no período, de 2.964 vínculos, em 1999, para 6.203 em 2019, um crescimento de mais de 100% em vinte anos. A expansão do total de dirigentes ocorreu até 2014, seguida por redução sutil entre 2015 e 2017 e estabilidade entre 2017 e 2019.

GRÁFICO 2

**Total de dirigentes do Executivo federal (1999-2019)**  
(Em 1 mil)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.  
Elaboração dos autores.

Separamos os dirigentes em dois grupos: i) os estatutários, que ingressam no setor público por meio de concurso; e ii) os demais vínculos, que incluem temporários, demissíveis de modo unilateral (*ad nutum*) e pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), os celetistas. No Siape, por sua vez, buscando alguma equivalência com o critério aplicado para estados e municípios, separamos os dirigentes federais entre servidores recrutados por concurso público e demais. Nessa análise, foram considerados como vínculos não estatutários todos aqueles com situação de vínculo igual a *EST-04*, que representam os originários de fora do serviço público. Todos os demais foram considerados estatutários.

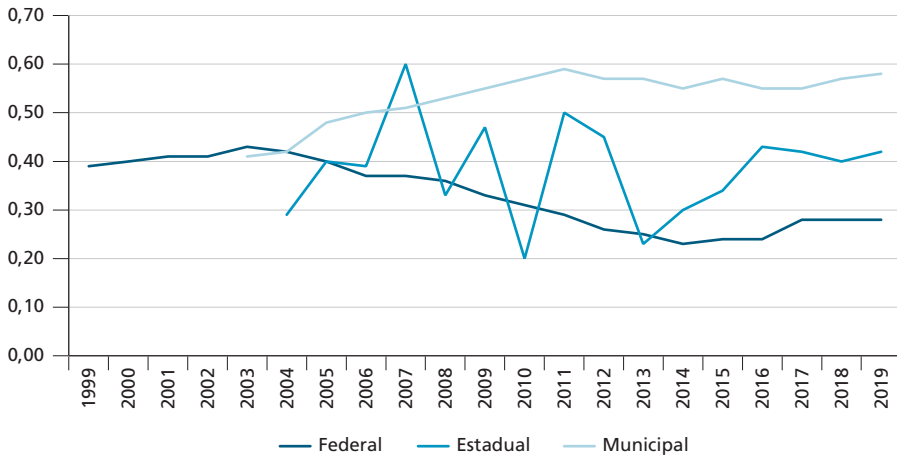
Os padrões observados temporalmente entre os níveis são diferentes. Nos municípios, os dirigentes não estatutários passaram de minoria à maioria. Entre 2004 e 2019, o segmento passou de 70 mil, 42% do total, para pouco mais de 200 mil, 58% do total de dirigentes. No mesmo período, os estatutários passaram de 100 mil para 150 mil, reduzindo sua participação relativa para 42% do total. É importante salientar que há grande diversidade entre os municípios brasileiros, de modo que o percentual de dirigentes oriundos do setor público provavelmente varia também segundo as dimensões populacionais e o nível de desenvolvimento socioeconômico das cidades brasileiras (Cardoso e Marengo, 2020). Espera-se, por exemplo, que cidades mais ricas disponham de carreiras públicas mais estruturadas e, por isso, possuam um contingente de servidores mais qualificados para alocarem em cargos de direção. O crescimento relativo dos não estatutários na burocracia dirigente municipal é um indicativo de menor profissionalização deste segmento da burocracia. As implicações dessa tendência se tornam mais relevantes porque os municípios concentram a maior parte do funcionalismo e são responsáveis pela entrega direta de serviços essenciais à população.

Entre os dirigentes estaduais, os não estatutários são minoria na maior parte da série, à exceção de 2007. Em 2010, o mesmo segmento alcançou sua menor participação: apenas 20% do total ou 52.878 vínculos. As proporções estaduais apresentam maior variação temporal que as federais. Nos estados, não é possível identificar nenhuma tendência clara entre 1999 e 2019, diferentemente do que ocorre nos municípios e na União.

Na União, houve queda acentuada da proporção de dirigentes de fora do setor público ao longo das últimas duas décadas (gráfico 2). Até 2003, havia estabilidade da proporção de não estatutários em 40% do total de dirigentes. A partir desse ano, se inicia uma tendência de queda que se prolonga até 2016, com ligeiro aumento nos anos seguintes. Essa tendência de aumentar a participação dos servidores de carreira na alta gestão se reflete na evolução da legislação (Lameirão, 2011; Lopez, Bugarin e Bugarin, 2015).

GRÁFICO 3

**Não estatutários, entre dirigentes do Executivo, por nível federativo (1999-2019)**  
(Em %)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>. Elaboração dos autores.

## 5 ROTATIVIDADE DOS DIRIGENTES PÚBLICOS

A rotatividade é uma forma possível de estimar o grau de estabilidade da burocracia dirigente. Calculamos a rotatividade com base na permanência<sup>15</sup> dos dirigentes em seus cargos. Para chegar à rotatividade anual, subtraímos do total dos dirigentes presentes no ano  $T$  o total que se manteve inalterado no ano subsequente ( $T+1$ ). Então, dividimos essa diferença pelo total de dirigentes no ano  $T$ . Formalizando:

$$\text{Rotatividade Média} = \frac{(\text{Total de dirigentes}_T - \text{Inalterados}_{T+1})}{\text{Total de dirigentes}_T}$$

As questões exploradas nesta seção estão descritas a seguir.

- 1) A rotatividade é afetada pelos ciclos eleitorais? Nossa expectativa é a de que o pico da rotatividade anual, nos três níveis, ocorra no primeiro ano do mandato, quando se espera que os novos governos (re)eleitos (re)estruturem e preencham os cargos de livre provimento em função das novas figurações de poder pós-eleitoral (Toral, 2019; Boas, Hidalgo e Toral, 2021; Lopez, Bugarin e Bugarin, 2015).

15. Lopez, Bugarin e Bugarin (2015) discutem métricas alternativas para mensurar a rotatividade dos cargos e suas diferentes implicações. A métrica aqui adotada tem a vantagem, por exemplo, de não ser influenciada pela criação de novos cargos na organização.

- 2) A rotatividade de dirigentes não estatutários é maior que entre estatutários? Acreditamos que sim, porque a nomeação dos segundos tende a ser mais baseada em critérios como experiência e conhecimento da área de atuação que a dos primeiros, que pode ser motivada por outro leque de opções, como trajetórias em partidos ou movimentos sociais (Lopez *et al.*, 2015; Bonis e Pacheco, 2010). Ademais, uma parte significativa dos cargos deve ser legalmente destinada aos servidores públicos,<sup>16</sup> o que tende a reduzir a substituição anual de servidores estatutários, comparativamente.

As taxas de rotatividade nos estados, nos municípios e na União não apresentaram mudanças significativas entre 1999 e 2019. Há aumento da rotatividade nos anos seguintes aos pleitos eleitorais, quando os mandatários (re)eleitos (re)estruturam seu corpo de dirigentes, padrão claro e constante nos municípios e na União. Não existe, contudo, nenhuma tendência de aumento ou queda da rotatividade ao longo do tempo em nenhum dos três níveis da Federação.

Nos municípios, os valores acompanham precisamente o ciclo eleitoral. Os picos de rotatividade ocorrem nos anos seguintes às eleições municipais da série: 2005, 2009, 2013 e 2017. Os novos governos, ao tomarem posse, alteram entre 40% e 50% dos dirigentes. A rotatividade anual nos municípios cai de modo significativo nos demais anos e fica entre 25% e 30%.

No nível estadual, a variação não apresenta um padrão claro, se comparado aos municípios, e responde apenas parcialmente ao ciclo eleitoral: o único pico de rotatividade estadual pós-eleitoral ocorreu em 2011. Os demais aumentos significativos ocorreram em 2005 e 2008 – quando ocorre o pico de 40% –, fora dos primeiros anos dos governos estaduais.<sup>17</sup> Nota-se também maior estabilidade da rotatividade a partir de 2012, em níveis abaixo de 20%.

Em âmbito federal, o padrão responsivo aos ciclos eleitorais percebido nos municípios se mantém. A rotatividade atinge seu primeiro pico em 2003, quando se inicia o primeiro mandato do Partido dos Trabalhadores (PT) em substituição à gestão do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB). Nas eleições seguintes, em 2006, 2010 e 2014, há manutenção do PT no poder, de modo que a rotatividade oscila de forma menos intensa, mesmo quando Dilma Rousseff substituiu Lula da Silva. Um novo pico ocorreu apenas em 2016, quando Michel Temer assumiu o poder.<sup>18</sup> Em 2019, primeiro ano do governo Bolsonaro, há uma terceira elevação da rotatividade, em nível semelhante a 2003. Há, portanto, um claro padrão de

16. Embora as exigências e os cargos devam variar bastante entre estados e municípios. Um exemplo dessa destinação obrigatória para servidores é a FCPE.

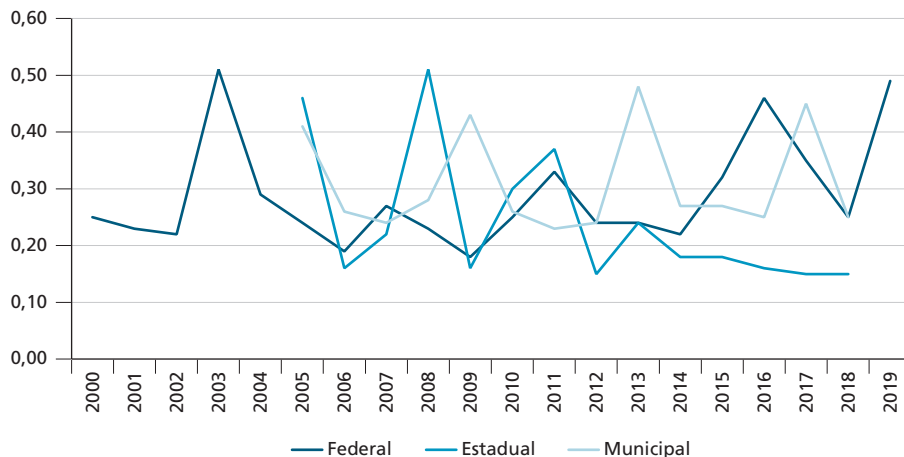
17. Os primeiros anos de mandato ou reeleição de governadores correspondem aos anos de 2003, 2007, 2011, 2015 e 2019.

18. O governo Temer assumiu a Presidência em agosto de 2016.

alteração dos quadros de dirigentes após a chegada de novos grupos à Presidência da República.<sup>19</sup>

GRÁFICO 4

Taxas de rotatividade dos dirigentes do Executivo, por nível federativo (2000-2019)  
(Em %)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>. Elaboração dos autores.

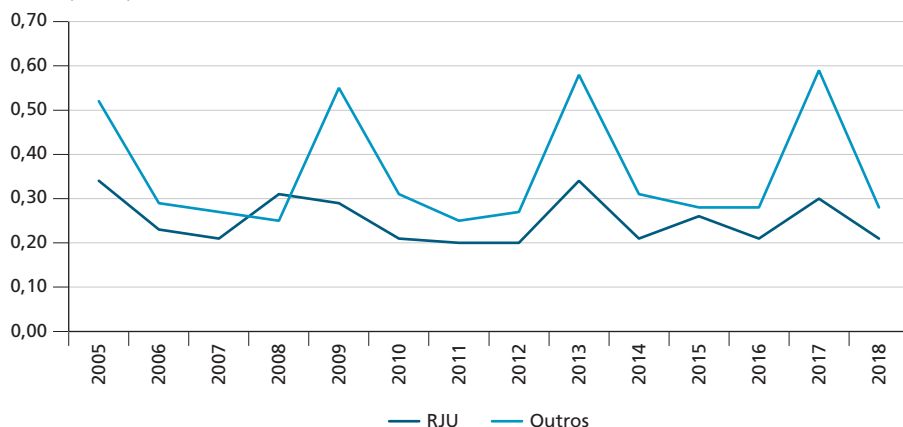
Também com o intuito de avaliar a influência da esfera político-eleitoral, avaliamos se a rotatividade dos dirigentes estatutários é menor que a dos não estatutários, como é de esperar com base em Lopez *et al.* (2015) e Bonis e Pacheco (2010). De fato, a rotatividade dos dirigentes dos Executivos municipais se encontra em patamares bastante distintos. Enquanto a rotatividade dos dirigentes não estatutários chega a 59% em 2017, entre estatutários chega no máximo a 34% em 2013. Em alguns anos, como em 2009, a rotatividade dos estatutários chega a ser quase metade dos demais. Tanto no caso dos dirigentes oriundos do serviço público quanto entre os demais, as curvas de rotatividade refletem os ciclos eleitorais municipais (gráfico 5).

Uma característica a ressaltar dos números mencionados nos parágrafos anteriores é, em média, a alta rotatividade anual da burocracia dirigente e os desafios que tal instabilidade impõe ao planejamento do ciclo de políticas. Independentemente do perfil dos ocupantes dos cargos, é razoável imaginar que um tal nível de instabilidade torna muito mais custoso ser eficiente no planejamento de políticas, quando não na sua continuidade (Dahlström e Lapuente, 2022).

19. Quando se analisam somente os cargos DAS, observa-se um padrão mais nítido, válido para todos os mandatos desde o início do governo Lula, que é o seguinte: taxa de rotatividade mais alta no primeiro ano do governo, ou no primeiro ano de reeleição, bem como taxas mais altas quanto maior é o nível hierárquico do cargo (Lopez e Guedes, 2022).



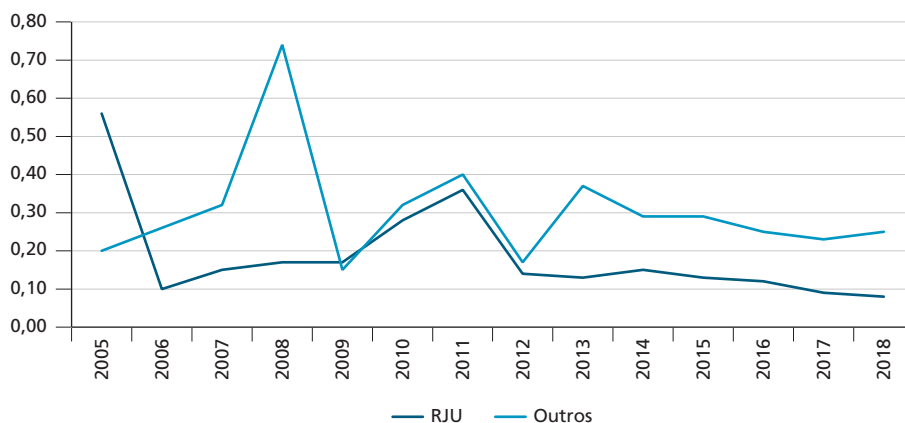
**GRÁFICO 5**  
**Taxa de rotatividade anual de dirigentes do Executivo municipal, por regime de contratação (2005-2018)**  
(Em %)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>. Elaboração dos autores.

Nos estados, a rotatividade dos dirigentes não estatutários é também superior, exceto em 2005. Em 2008, houve a maior diferença, com mais de 70% dos vínculos não estatutários tendo sido alterados em relação ao ano anterior, enquanto os vínculos dos estatutários foram alterados em apenas 17%. Nos demais anos, as duas curvas seguem tendências paralelas (gráfico 6).

**GRÁFICO 6**  
**Taxa de rotatividade dos dirigentes estaduais do Executivo, por tipo de vínculo (2005-2018)**  
(Em %)

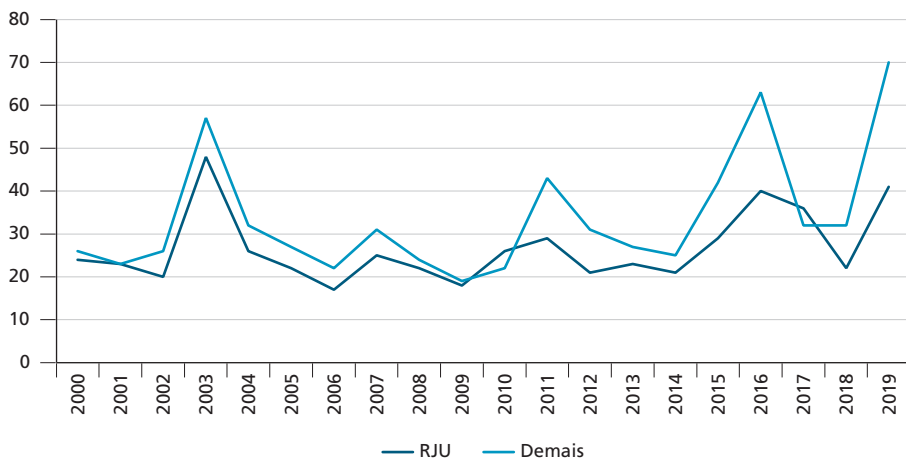


Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>. Elaboração dos autores.

A rotatividade dos dirigentes no Executivo federal também segue o comportamento esperado: na média, é maior entre servidores não estatutários, só não foi superior em 2010 e 2017. Os não estatutários chegam a um pico de 70%, em 2019, primeiro ano de mandato de Bolsonaro, enquanto o ápice dos servidores em RJU ocorreu em 2016, ano do *impeachment* de Dilma Rousseff, com 40% (gráfico 7).

GRÁFICO 7

Taxa de rotatividade dos dirigentes federais do Executivo, por tipo de vínculo (2000-2019)  
(Em %)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.  
Elaboração dos autores.

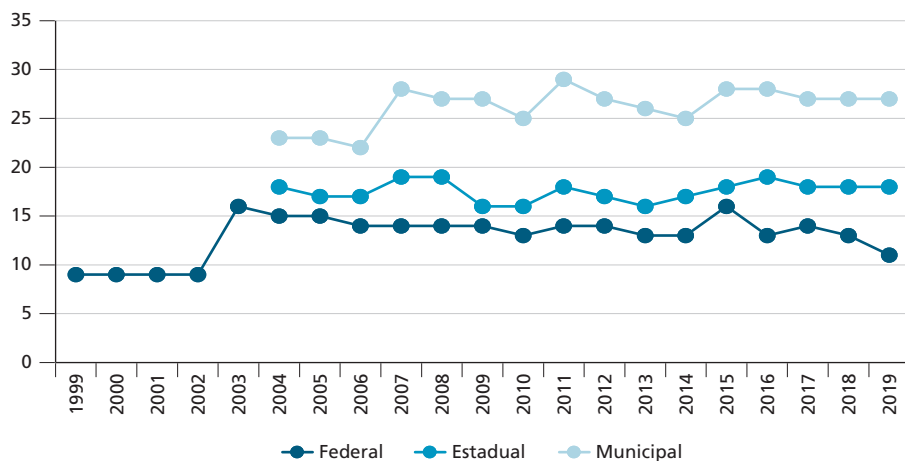
## 6 FILIAÇÃO PARTIDÁRIA DOS DIRIGENTES DO EXECUTIVO

Entre dirigentes do Executivo, o recrutamento em razão do alinhamento partidário deve ser mais frequente em razão das próprias características do cargo, quais sejam: discricionariedade da nomeação e maior interface com a esfera política, em comparação à burocracia regular, do nível de rua. Não é nosso propósito elencar as motivações que regem a seleção dos dirigentes. Cabe apenas apontar que a necessidade de formar coalizões multipartidárias para governar e de atrair decisores alinhados ideologicamente com as estratégias de patronagem política tanto de ministros/secretários quanto de parlamentares são alguns motivos que estimulam o preenchimento de posições dirigentes com correligionários (Lopez e Praça, 2015; Batista, 2013). Logo, é razoável esperar uma taxa de filiação partidária de dirigentes do Executivo superior à média da população ou da burocracia recrutada por seleções meritocráticas. Tendo em vista a maior estruturação das carreiras federais, comparadas às estaduais e municipais, e dos estados, comparados aos municípios, esperamos que o recrutamento com base em critérios partidários seja mais amplo

nos níveis subnacionais, em particular no nível local. Esperamos também que a proporção de dirigentes não estatutários filiada a partidos seja superior ao que se observa entre estatutários. O argumento é o de que o critério político – que inclui a filiação – tende a ser mais relevante para o recrutamento de dirigentes externos às carreiras da administração pública, enquanto servidores de carreira seriam indicados para cargos de gestão principalmente pela experiência no setor público (Bonis e Pacheco, 2010).

Os dados indicam que a taxa de filiação dos dirigentes federais é inferior àquela dos estaduais, e a destes se encontra abaixo dos dirigentes municipais. Nos municípios, o percentual de dirigentes filiados se situa entre 25% e 30%, na maior parte da série. Nos estados, os valores variam entre 15% e 20%. No nível federal, o patamar é menor, e situa-se entre 10% e 15%, na maior parte dos anos. Há um claro aumento das taxas de filiação a partir de 2003, assim como sua manutenção nesse patamar próximo de 15% até 2017, quando o percentual de filiados se reduz continuamente (gráfico 8).<sup>20</sup>

GRÁFICO 8  
Dirigentes filiados a partidos, por nível federativo (1999-2019)  
(Em %)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>. Elaboração dos autores.

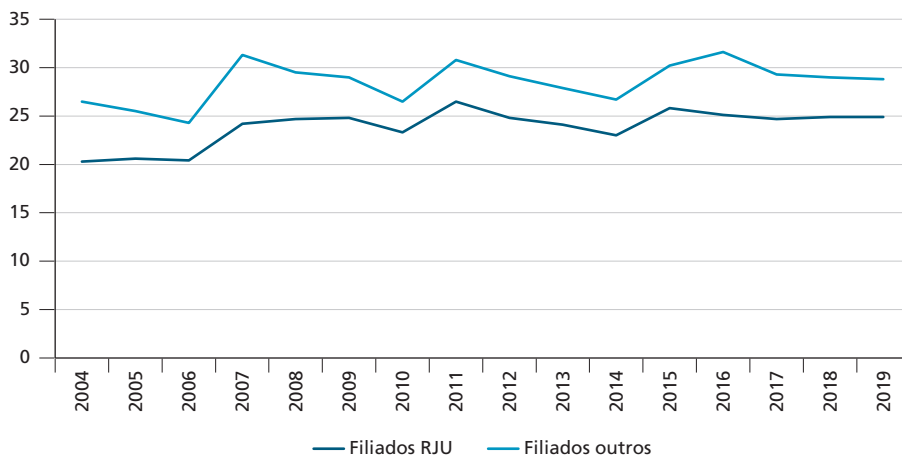
Nossa terceira expectativa, de que a taxa de filiação de dirigentes não estatutários seja superior àquela dos estatutários, se confirma nos dados para o nível

20. Embora não seja objeto deste capítulo, é importante registrar que, para o nível federal, as médias de filiação variam significativamente entre níveis hierárquicos e de poder. Quanto mais alto o nível hierárquico dos cargos e seus correspondentes poderes administrativos, mais próximas tais posições se situam da esfera política e mais ampla a influência dos partidos na seleção (Lopez e Silva, 2019). Em outros termos, as médias reportadas aqui devem apresentar variação significativa quando desagregadas.

municipal. O percentual de filiados entre não estatutários, de 29%, é superior ao observado entre estatutários, de 24%, no acumulado da série e nos valores anuais. O maior percentual de filiados na série foi de 31%, em 2007, entre os dirigentes sem vínculo anterior com a administração. Entre os estatutários, o maior percentual foi em 2011, com 27%. Nos municípios, há elevação das taxas de filiação em anos anteriores às eleições locais. Esse padrão se repete em 2007, 2011 e 2015, sugerindo que a filiação dos dirigentes responde diretamente aos ciclos eleitorais, com possíveis rearranjos de forças ocorrendo nos anos anteriores aos pleitos.

**GRÁFICO 9**

**Taxa de filiação dos dirigentes dos Executivos municipais, por tipo de vínculo (2004-2019)**  
(Em %)

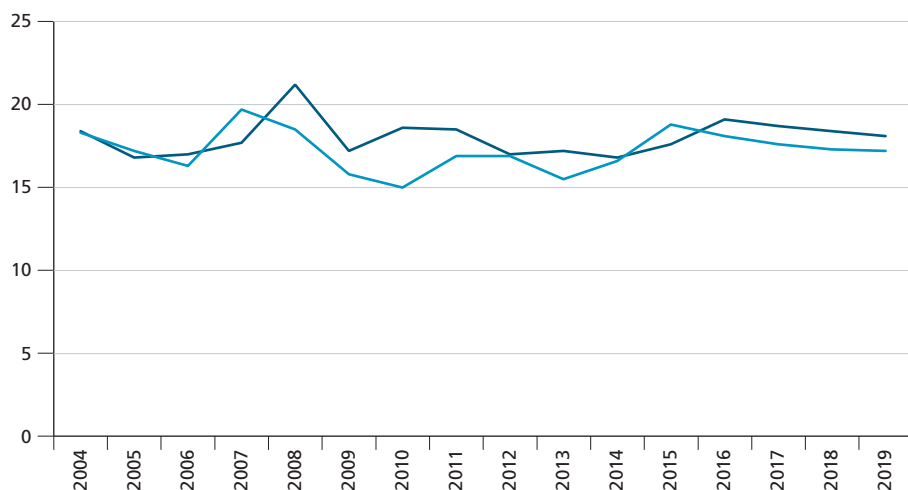


Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>. Elaboração dos autores.

Nos estados, a expectativa da maior filiação dos dirigentes não estatutários também se verifica, embora a diferença seja irrisória. No acumulado da série, 18% dos não estatutários eram filiados a partidos, contra 17% dos estatutários. Na análise ano a ano, o patamar de ambos os grupos é próximo e não apresenta variações drásticas ao longo do tempo, situando-se entre 15% e 21%. Os dirigentes sem vínculo com o serviço público apresentam maior filiação partidária em doze dos dezesseis pontos da série. Apenas em 2005, 2007 e 2015, a taxa de filiação dos dirigentes estatutários é superior. Em 2004, os percentuais são semelhantes para ambos os grupos. Embora as diferenças proporcionais sejam pequenas, portanto, os dirigentes estaduais que possuem vínculos não estatutários apresentam maior taxa de filiação (gráfico 10).

GRÁFICO 10

Taxa de filiação dos dirigentes dos Executivos estaduais, por tipo de vínculo (2004-2019)  
(Em %)

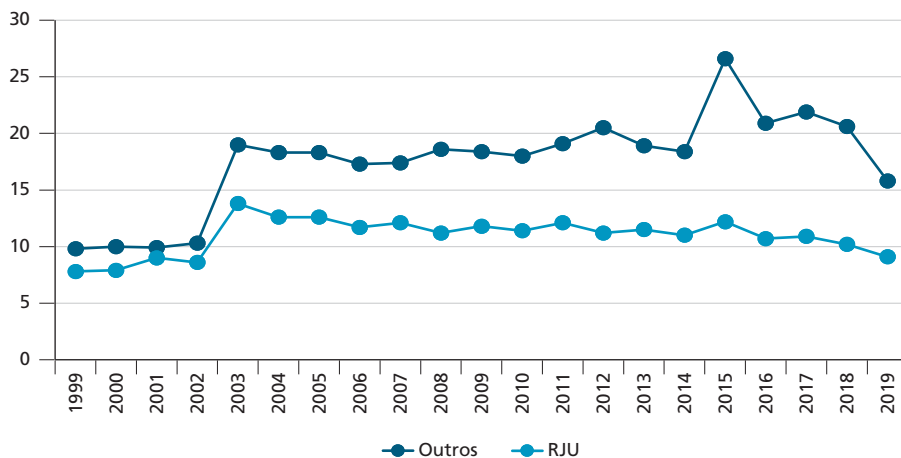


Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.  
Elaboração dos autores.

Na União, na média da série, a filiação dos *outsiders* é de 18%, frente a 11% dos *insiders*. Ao longo dos anos, as curvas de filiação de ambos os grupos seguem tendências paralelas, mas os não estatutários situam-se em patamares mais elevados, entre 15% e 20%, na maior parte da série. Os gestores oriundos de carreiras do serviço público ficam em um patamar inferior, entre 1% e 15% de filiados. A já mencionada tendência de redução do percentual de filiados a partir de 2018 se observa nos dois grupos (gráfico 11). O auge da filiação dos não estatutários ocorreu em 2015, com 27% de filiados.

GRÁFICO 11

**Taxa de filiação dos dirigentes do Executivo federal, por tipo de vínculo (1999-2019)**  
(Em %)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>. Elaboração dos autores.

## 7 PATRONAGEM DOS DIRIGENTES DO EXECUTIVO

Os indicadores e percentuais anteriormente discutidos – percentual de estatutários, de filiados a partidos políticos e taxa anual de rotatividade na burocracia dirigente – foram escolhidos porque refletem aspectos da relação entre a burocracia dirigente e a esfera política. Reunidos, podem constituir uma medida agregada da força da influência política sobre a burocracia.

Para testar essa possibilidade, utilizamos uma análise fatorial para avaliar o quanto essas três variáveis carregavam em torno de uma variável latente comum, que estamos denominando patronagem política. Optamos por uma análise fatorial ajustada para dados em painel para evitar vieses gerados por problemas de correlação contemporânea e/ou serial.<sup>21</sup> Os resultados indicam que apenas duas das três variáveis analisadas carregam fortemente em torno da variável latente de patronagem: o percentual de vínculos não estatutários e o percentual de filiados a partidos. Conforme mostra a tabela 1, a rotatividade não carrega fortemente nesse fator, estando mais relacionada a um segundo fator latente, distinto da patronagem.

21. Agradecemos a Acir Almeida a sugestão de aplicar a técnica de análise fatorial em nossos dados.

**TABELA 1**  
**Análise fatorial confirmatória do fator latente de patronagem política**

Variável	Fator 1	Fator 2
Não RJU	65.169	-12.011
Filiados	57.447	44.128
Rotatividade	-20.305	86.297

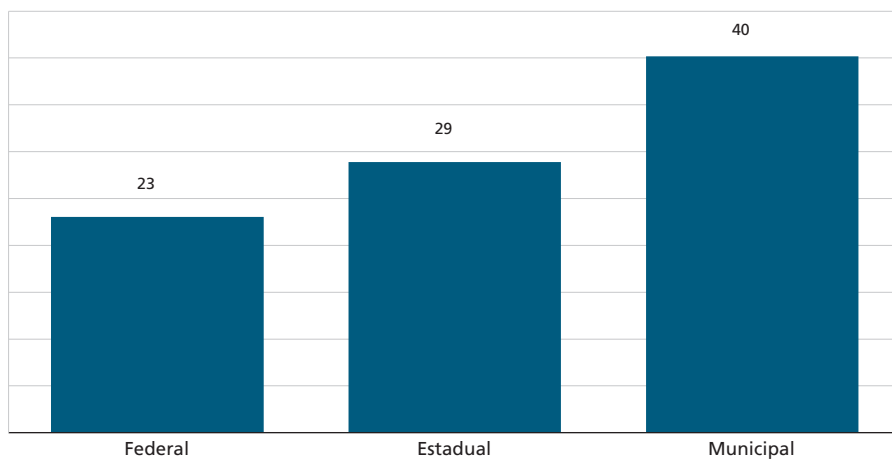
Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>. Elaboração dos autores.

Por isso, propomos aqui uma composição de patronagem política (IPP) da burocracia dirigente do Executivo, incluindo apenas a taxa de servidores não estatutários e o percentual de filiados por nível de governo. Essa medida agregada possibilita comparar os níveis federativos, bem como explorar variações entre UFs. Dado que a taxa de não estatutários e o percentual de filiados carregam com força semelhante no fator 1, essa medida será composta a partir de uma média aritmética simples das duas variáveis.

A medida de patronagem política é uma média única para todo o período 1999-2019. Conforme já mostramos, há grande variação dos indicadores de filiação segundo os ciclos eleitorais. Caso o cálculo fosse anual, reproduziria tais oscilações, sugerindo que a patronagem varia anualmente. Sugerimos, ao contrário, que a patronagem seja relativamente constante no período de duas décadas que estudamos, sendo parte constituinte das relações entre a esfera política e a esfera burocrática. As oscilações longitudinais dos indicadores de filiação partidária e percentual de não estatutários não representam variações da patronagem, mas refletem os momentos de maior ou menor expressão de aspectos do fenômeno. Ademais, a medida é uma tentativa e precisa ser validada em análises empíricas futuras.

A expectativa principal nessa parte do texto é a de que a patronagem seja mais intensa nos níveis de governo subnacionais, sendo maior na burocracia dirigente municipal. De fato, os municípios apresentam estimações de patronagem superiores aos estados; e estes, por sua vez, ao governo federal. Nas prefeituras, o valor é de 0.4, ou seja, em torno de 40% das nomeações de dirigentes municipais foram potencialmente influenciadas por critérios de patronagem política de 2004 a 2018. Nos estados, o percentual é de 29%, inferior ao valor dos municípios, mas ainda significativo, com mais de um quinto das nomeações sendo influenciado por critérios políticos. Na União, a estimativa foi de 0.23 entre 1999 e 2019, inferior aos estados e municípios (gráfico 12).

GRÁFICO 12

**Patronagem dos dirigentes do Executivo nas três esferas**  
(Em %)

Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>. Elaboração dos autores.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A burocracia dirigente cumpre um papel central no ciclo das políticas públicas e certos atributos, como o grau de partidarização, a rotatividade e o recrutamento meritocrático, ajudam a compreender, de uma perspectiva própria, a capacidade para planejar e formular políticas de qualidade.

Apresentamos neste capítulo um mapeamento quantitativo da burocracia dirigente brasileira em seus três níveis federativos e ao longo dos anos do período 1999-2019, por meio de métricas, visando caracterizar as conexões entre a burocracia dirigente e a esfera político-partidária. Para tanto, apresentamos a evolução da população de dirigentes e seu espaço relativo na população de servidores, o percentual de dirigentes com vínculo estatutário, a taxa anual de rotatividade e o percentual de filiados a partidos políticos. Também agregamos duas dessas métricas para estimar uma medida de patronagem política, visando possibilitar, futuramente, a comparação longitudinal, bem como identificar diferenças entre os níveis federativos e mesmo entre as UFs, em que há ampla variação no perfil dos dirigentes (Palotti, Lopez e Gomide, 2022).

Mostramos, em primeiro lugar, que o tamanho da burocracia dirigente no funcionalismo do país aumentou no período analisado, em particular nos estados e municípios. O fenômeno pode estar relacionado, por um lado, à crescente fragmentação política das últimas décadas, que aumenta a competição e a pressão



por novos cargos; e, por outro lado, à ampliação do escopo e da diversificação de políticas conduzidas pelo setor público, que se reflete na ampliação absoluta e relativa no número de dirigentes.

O segundo resultado diz respeito à instabilidade da burocracia dirigente, em particular nos níveis subnacionais. Independentemente dos fatores que a explicam, maior rotatividade tem implicações deletérias em termos das capacidades de planejamento e de implementação de políticas (Toral, 2019).

O terceiro resultado diz respeito ao recrutamento de servidores estatutários. Em termos percentuais, houve redução visível deste vínculo entre os dirigentes municipais, alguma estabilidade nos dirigentes estaduais e ampliação na burocracia dirigente federal. Por um lado, as trajetórias diferentes sugerem fenômenos distintos ocorrendo em cada nível administrativo, e que merecem exploração futura. Por outro, é nos municípios, onde a burocracia está presente em maior número e a experiência do cidadão com a burocracia pública é mais direta, que se observa retração do processo de profissionalização da burocracia dirigente.

A esse respeito, a medida de patronagem política aqui proposta buscou integrar dimensões relevantes do binômio politização *versus* profissionalização e, conforme a expectativa inicial, aponta que a burocracia municipal é mais aberta à influência político partidária e possui burocracias decisórias mais associadas aos destinos dos agentes políticos. Esse cenário não é auspicioso, pois a evidência disponível é a de que burocracias decisórias instáveis e dependentes da sorte dos agentes políticos é mais ineficiente e, na prática, é o cidadão que perde.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N. (Org.). **Ativismo institucional**: criatividade e luta na burocracia brasileira. Brasília: Ed. UnB, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3o3hexL>>.
- ABERS, R. N.; OLIVEIRA, M. S. de. Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos. **Opinião Pública**, v. 21, n. 2, p. 336-364, 2015.
- AKHTARI, M.; MOREIRA, D.; TRUCCO, L. Political turnover, bureaucratic turnover, and the quality of public services. **American Economic Review**, v. 112, n. 2, p. 442-493, 2022.
- BATISTA, M. O poder no Executivo: uma análise do papel da presidência e dos ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro. **Opinião Pública**, v. 19, n. 2, p. 449-473, 2013.
- BEARFIELD, D. A. What is patronage? A critical reexamination. **Public Administration Review**, v. 69, n. 1, p. 64-76, 2009.

BESLEY, T. J. *et al.* **Bureaucracy and development**. Cambridge, United States: NBER, 2021. (Working Paper Series, n. 29163).

BOAS, T. C.; HIDALGO, F. D.; TORAL, G. Competence versus priorities: negative electoral responses to education quality in Brazil. **The Journal of Politics**, v. 83, n. 4, p. 1417-1431, 2021.

BONIS, D; PACHECO, R. Nem político, nem burocrata: o debate sobre o dirigente público. *In*: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. G.; PACHECO, R. S. (Org.). **Burocracia e política no Brasil: desafio para o estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. v. 1, p. 273-295.

CARDOSO, A. L. R.; MARENCO, A. Political appointments in municipal governments and bureaucratic performance: evaluating achievement. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 3, p. 360-380, 2020.

DAHLSTRÖM, C.; LAPUENTE, V. Comparative bureaucratic politics. **Annual Review of Political Science**, v. 25, p. 43-63, 2022.

D'ARAÚJO, M. C. Introdução. *In*: D'ARAÚJO, M. C. (Org.). **Técnicos, intelectuais e políticos na Nova República: um perfil dos dirigentes públicos dos governos Fernando Henrique, Lula e Dilma**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2018. p. 9-30.

D'ARAÚJO, M. C.; MENDES, J. T. Cargos de confiança na Presidência da República e nas áreas social e de desenvolvimento no Brasil. *In*: D'ARAÚJO, M. C. (Org.). **Técnicos, intelectuais e políticos na Nova República: um perfil dos dirigentes públicos dos governos Fernando Henrique, Lula e Dilma**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2018. p. 101-123.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p.748-765, 1999.

GAETANI, F.; PALOTTI, P. L. de M.; PIRES, R. Public administration in Brazil: the elusive state – eighty years attempting to build a professional and responsive public service. *In*: PETERS, B. G.; TERCEDOR, C. A.; RAMOS, C. (Ed.). **The emerald handbook of public administration in Latin America**. Bingley: Emerald, 2021. p. 53-80.

GRINDLE, M. S. (Ed.). **Jobs for the boys: patronage and the state in comparative perspective**. Cambridge, United States: Harvard University Press, 2012.

LAMEIRÃO, C. R. A ordenação dos cargos de direção e assessoramento superiores (DAS) como estratégia para o fortalecimento institucional e decisório do presidente da República. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; PIRES, R. R. C. (Org.). **Gestão pública e desenvolvimento: desafios e perspectivas**. Brasília: Ipea, 2011. p. 175-195.

LOPEZ, F.; BUGARIN, M.; BUGARIN, K. Mudanças político-partidárias e rotatividade dos cargos de confiança (1999-2013). *In*: LOPEZ, F. G. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão**. Brasília: Ipea, 2015. p. 33-70.

LOPEZ, F.; GUEDES, A. A circulação e o perfil das elites burocráticas federais: de FHC a Bolsonaro. *In*: RIBEIRO, P. F.; TROIANO, M.; ALBRECHT, N. F. M. M. (Org.). **Mosaico da burocracia pública brasileira: novos olhares sobre burocratas e interesses no Brasil**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022.

LOPEZ, F.; GUEDES, E. (Org.). **Três décadas de funcionalismo brasileiro (1986-2017)**: Atlas do Estado Brasileiro. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

LOPEZ, F.; PRAÇA, S. Cargos de confiança, partidos políticos e burocracia federal. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 4, n. 1, p. 33-42, maio 2015.

LOPEZ, F.; SILVA, T. M. Filiações partidárias e nomeações para cargos da burocracia federal (1999-2018). **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 4, p. 711-731, 2019.

PALOTTI, P. L. de M.; LOPEZ, F.; GOMIDE, A. Patronagem e profissionalização da burocracia brasileira: o que nos dizem os estados brasileiros? *In*: PALOTTI, P. L. de M. *et al.* (Org.). **E os estados?** Brasília: Ipea, 2022. No prelo.

PALOTTI, P. L. de M.; SOUZA, P. M. S.; HOLLANDA, P. P. T. M. Federal senior management, Brazil. *In*: FARAZMAND, A. (Ed.). **Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance**. Cham: Springer, 2020. p. 1-7.

PANIZZA, F.; PETERS, B. G.; LARRABURU, C. R. R. Roles, trust and skills: a typology of patronage appointments. **Public Administration**, v. 97, n. 1, p. 147-161, 2019.

PETERS, B. G. Politicization: what it is and why should we care. *In*: NEUHOLD, C.; VANHOONACKER, S.; VERHEY, L. (Ed.). **Civil servants and politics, a delicate balance**. New York: Palgrave Macmillan, 2013. p. 12-24.

RAILE, E. D.; PEREIRA, C.; POWER, T. J. The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. **Political Research Quarterly**, v. 64, n. 2, p. 323-334, 2011.

SANTOS, V. K. A. **Os limites constitucionais na criação de cargos em comissão pela administração pública**. 2016. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

SCHMIDT, S. W. *et al.* (Ed.). **Friends, followers and factions: a reader in political clientelism**. Berkeley: University of California Press, 1977.

SCHNEIDER, B. **Burocracia pública e política industrial no Brasil**. São Paulo: Ed. Sumaré, 1994.

TORAL, G. The benefits of patronage: how the political appointment of bureaucrats can enhance their accountability and effectiveness. **SSRN Electronic Journal**, p. 1-54, 2019.

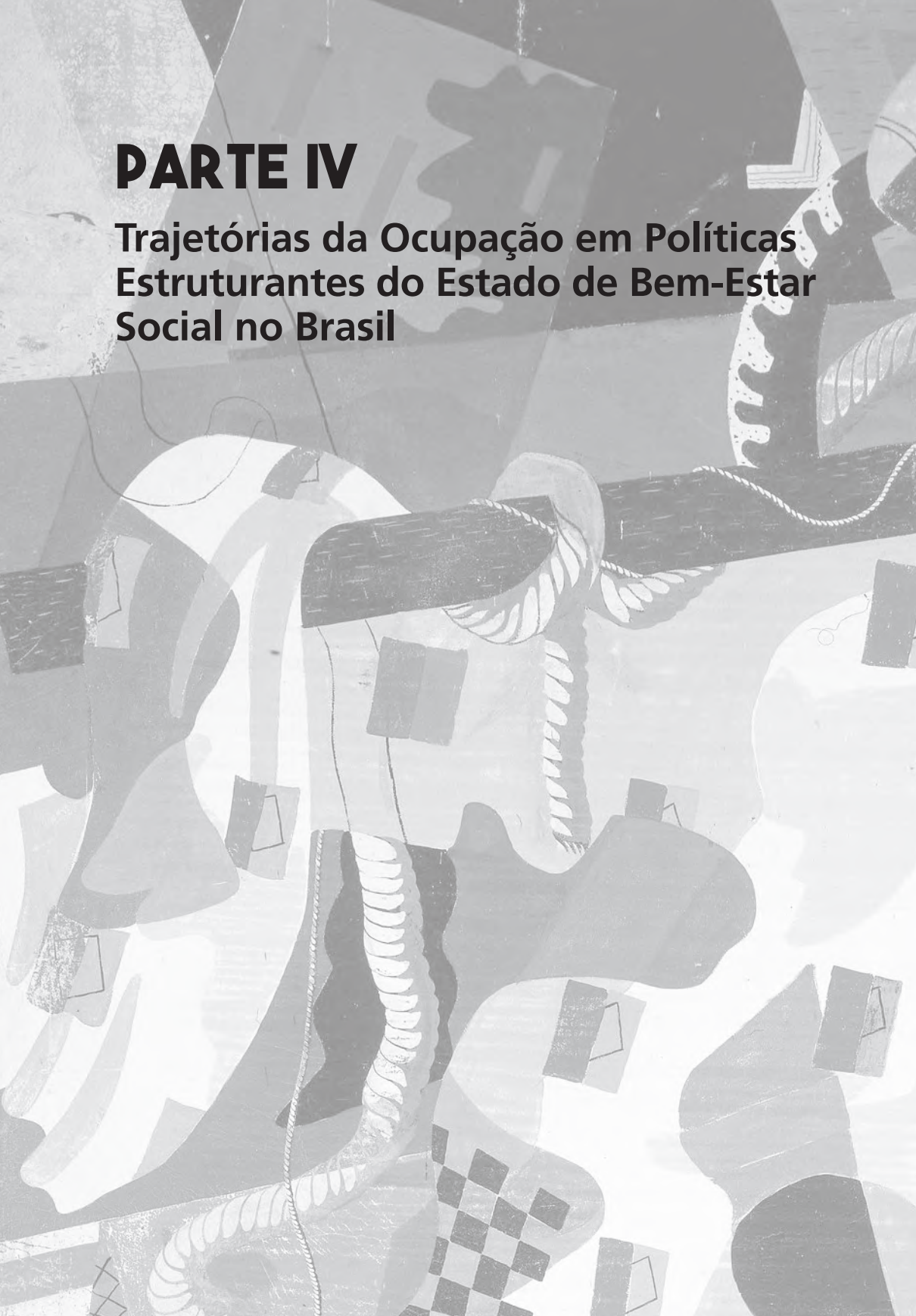
WEINGROD, A. Patrons, patronage, and political parties. **Comparative Studies in Society and History**, v. 10, n. 4, p. 377-400, 1968.

#### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

JOHNSTON, M. Patrons and clients, jobs and machines: a case study of the uses of patronage. **American Political Science Review**, v. 73, n. 2, p. 385-398, 1979.

# **PARTE IV**

## **Trajetórias da Ocupação em Políticas Estruturantes do Estado de Bem-Estar Social no Brasil**





## EDUCAÇÃO NO BRASIL: OCUPAÇÃO NO SETOR PÚBLICO DE 2003 A 2019<sup>1</sup>

Ana Luíza Matos de Oliveira<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Ao se analisarem os dados sobre servidores na educação pública brasileira, há pelo menos três fatores a se considerar. O primeiro é que a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) é a primeira constituição brasileira que define a educação como um direito. A fim de cumprir com este direito, com a CF/1988, veio também a previsão constitucional de que entre os entes federativos haveria uma priorização de determinados níveis educacionais: segundo o art. 211 da CF/1988, a União organiza o sistema federal de ensino, financia as instituições de ensino públicas federais e exerce função redistributiva e supletiva para garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios; os municípios atuam prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil; e os estados e o Distrito Federal atuam prioritariamente nos ensinos fundamental e médio. Tal divisão – condizente também com os mínimos constitucionais a serem aplicados por cada um dos entes – é fundamental para explicar as mudanças estruturais no número de servidores por ente federativo desde a promulgação da CF/1988.

O segundo fator a se considerar é que, ao mesmo tempo em que a educação é um direito constitucional, estudos recentes (Silveira *et al.*, 2011) apontam que o gasto público em educação tende a reduzir a desigualdade no curto prazo (para além de ter importantíssimos efeitos na mobilidade social e na produtividade no médio e no longo prazo – Eclac, 2021), e não há forma – ainda – de realizar gasto em educação sem investir em servidores.<sup>3</sup>

O terceiro fator a se ter em conta, relacionado ao segundo, é que o investimento em educação tem fortes impactos na desigualdade de gênero e raça, considerando-se tanto o lado dos provedores deste direito (ou seja, analisando quem são os

---

1. As visões expressas no texto são da autora e não necessariamente refletem a visão das Nações Unidas.

2. Economista na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). *E-mail*: <ana.matosdeoliveira@un.org>.

3. Neste texto não serão abordados os impactos distributivos do investimento em educação, porém recomenda-se acessar Silveira *et al.* (2011) e os outros trabalhos na mesma linha de Fernando Gaiger Silveira.



servidores e qual o perfil dos que mais se beneficiaram da expansão dos vínculos nesta área nos últimos anos) quanto o lado dos maiores beneficiários destes direitos. A educação é um setor com altíssima participação feminina em sua força de trabalho – na América Latina, em 2019, 70,4% dos trabalhadores da educação eram mulheres, segundo a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) (Eclac, 2021) –, ao mesmo tempo que é de fundamental importância para alcançar a igualdade de gênero. Isso nos leva a falar da educação como um dos setores da chamada economia do cuidado (Eclac, 2021), fundamental para a reconstrução pós-covid-19 com maior igualdade.

À luz da previsão constitucional do direito à educação e dos impactos do investimento público em educação nas históricas desigualdades brasileiras, realizaremos neste capítulo uma análise dos vínculos na educação no setor público, entre 2003 e 2019,<sup>4</sup> a partir de um conjunto de dados trabalhados pela equipe do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) de acordo com a metodologia do Atlas do Estado Brasileiro.<sup>5</sup> Espera-se que os dados aqui apresentados subsidiem discussões sobre o presente e o futuro da educação brasileira a partir do panorama dos servidores públicos do setor.

Além desta introdução, o texto conta com uma segunda seção que apresenta o total de vínculos no setor público de 2003 a 2019 para o Brasil, regiões segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e as Unidades da Federação (UFs). A terceira seção que apresenta os vínculos no setor público por Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), seguida de considerações finais.

## 2 TOTAL DE VÍNCULOS NO SETOR PÚBLICO: 2003-2019

### 2.1 Brasil

Os dados do Atlas do Estado Brasileiro mostram que, de 2003 a 2019, em torno de 25% dos vínculos públicos no Brasil eram na área de educação. Se, dentro do Estado brasileiro, a educação abarca um enorme número de servidores, percebe-se também que, ao considerar a divisão de vínculos públicos e privados na educação, a educação pública ainda é mais numerosa que a privada, como mostra o gráfico 1. Embora o gráfico não inicie a partir da promulgação da CF/1988, percebe-se desde 2003 um crescimento significativo dos vínculos municipais em educação, enquanto os vínculos estaduais tiveram uma oscilação durante o período analisado. Para os vínculos na educação federal, houve um crescimento constante, porém pouco pronunciado, se comparado ao crescimento da educação municipal no período analisado. Ou seja, embora a educação federal (em grande

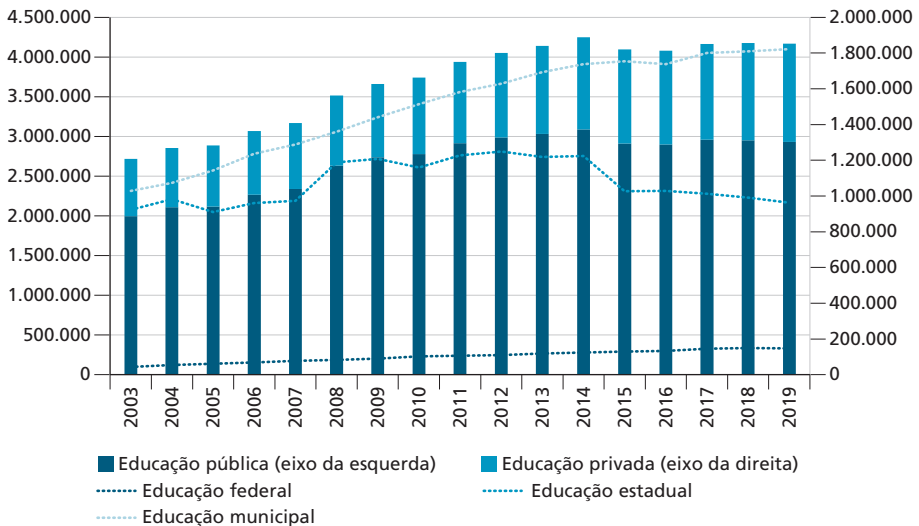
4. Com exceção da terceira seção, que tratará dos dados de 2004 a 2009.

5. Para mais informações sobre a metodologia, acessar: <<https://bit.ly/3ys9tXa>>.



parte, educação superior) tenha tido grande expansão no período,<sup>6</sup> a expansão da educação municipal (em grande parte educação básica, a partir do número de servidores) é ainda mais significativa.

GRÁFICO 1  
Vínculos na educação – Brasil (2003-2019)

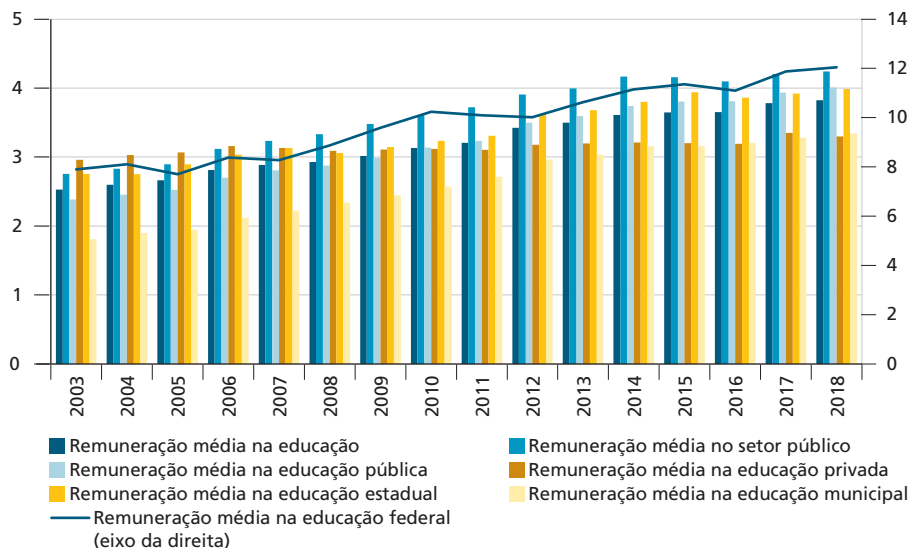


Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

Passando a discutir a remuneração na educação, o gráfico 2 nos mostra que, no início do período analisado, a remuneração média na educação privada era maior que na educação pública, porém o quadro se reverte no final da série. A remuneração média na educação federal é mais alta que todas as outras em todo o período, refletindo a concentração neste nível da educação superior e a maior especialização dos profissionais neste âmbito. Além disso, em toda a série, o salário médio no setor público foi consistentemente maior que o salário médio na educação pública, ou seja, no setor público, a remuneração dos servidores da educação está abaixo da média, um indicativo da (des)valorização social deste setor da economia do cuidado.

6. A este respeito, ver Oliveira, Welle e Batista (2021).

**GRÁFICO 2**  
**Remuneração na educação – Brasil (2003-2018)**  
(Em R\$ 1 mil)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

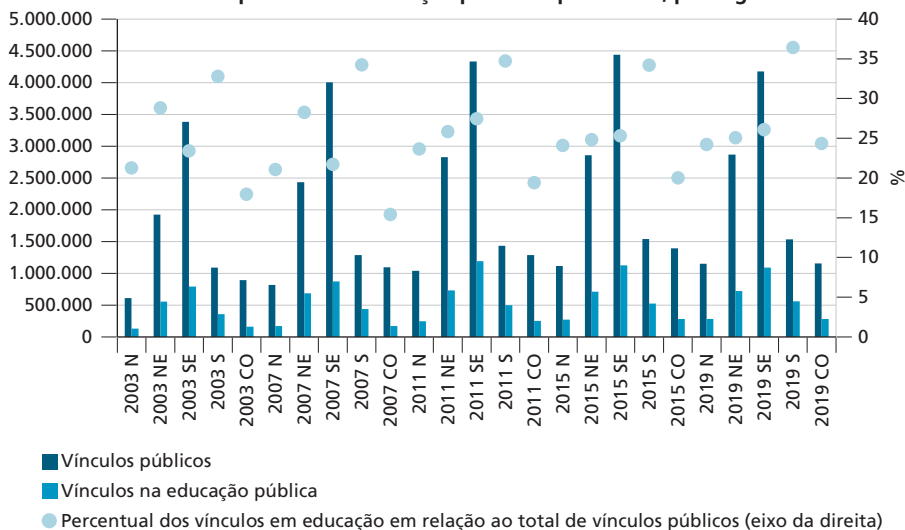
Obs.: Valores corrigidos para janeiro de 2019 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC/IBGE).

## 2.2 Por regiões

Realizando a análise por regiões, tal como definidas pelo IBGE, o gráfico 3 mostra que a região Sul do Brasil apresenta, ao longo do tempo, o maior percentual de vínculos públicos no setor da educação (em relação ao total de vínculos públicos), chegando a 36,4% em 2019, o que possivelmente mostra uma maior priorização na região do setor educativo no âmbito do serviço público. O menor percentual é aquele encontrado no Centro-Oeste até 2015, pois em 2019 a região Norte é aquela com o menor valor (24,2%).

GRÁFICO 3

## Total de vínculos públicos na educação pública e percentual, por regiões – Brasil



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

Obs.: N – Norte; NE – Nordeste; SE – Sudeste; S – Sul; CO – Centro-Oeste.

Analisando os números de vínculos *per capita*, a tabela 1 nos mostra que a região com o maior número percentual (vínculos/população) de vínculos públicos é o Centro-Oeste, como é esperado pela localização da capital brasileira. O maior percentual de vínculos na educação pública em relação ao número da população se encontra na região Sul. A educação privada, por sua vez, tem o maior número *per capita* no Sudeste do país, região de alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e com alta demanda por educação privada. A respeito da educação federal, esta tem, ao longo da série histórica, um maior percentual no Norte e no Centro-Oeste, que aumenta sua participação ao final do período analisado. A educação estadual apresenta o maior valor *per capita* no Centro-Oeste, na maior parte do período analisado; somente em 2007 o valor para a região Sul ultrapassa a do Centro-Oeste. Por fim, a educação municipal apresenta maior variação ao longo do tempo e, em 2019, os maiores valores são encontrados no Nordeste, seguidos do Sudeste.

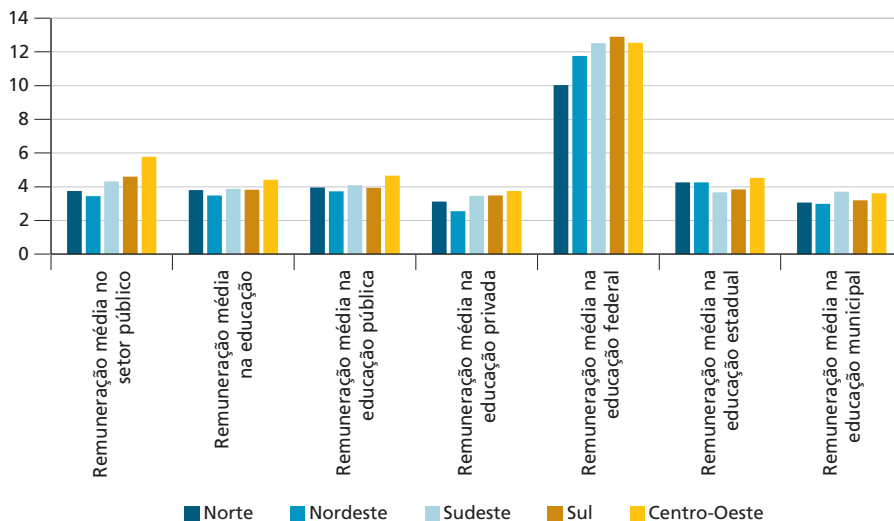
**TABELA 1**  
**Vínculos na educação *per capita*, por regiões – Brasil**  
(Em %)

Ano	Região	Vínculos públicos <i>per capita</i>	Educação pública <i>per capita</i>	Educação privada <i>per capita</i>	Educação federal <i>per capita</i>	Educação estadual <i>per capita</i>	Educação municipal <i>per capita</i>
2003	Norte	4,43	0,94	0,19	0,07	0,38	0,49
	Nordeste	3,89	1,12	0,28	0,02	0,42	0,68
	Sudeste	4,49	1,05	0,50	0,02	0,52	0,51
	Sul	4,19	1,37	0,48	0,03	0,65	0,69
	Centro-Oeste	7,24	1,30	0,47	0,04	0,79	0,47
2007	Norte	5,60	1,18	0,23	0,08	0,43	0,67
	Nordeste	4,72	1,33	0,31	0,04	0,47	0,82
	Sudeste	5,15	1,12	0,55	0,03	0,47	0,62
	Sul	4,81	1,65	0,50	0,05	0,81	0,79
	Centro-Oeste	8,30	1,28	0,53	0,06	0,65	0,57
2011	Norte	6,47	1,53	0,27	0,09	0,58	0,87
	Nordeste	5,28	1,37	0,37	0,06	0,37	0,94
	Sudeste	5,35	1,47	0,66	0,04	0,69	0,73
	Sul	5,20	1,81	0,58	0,06	0,85	0,90
	Centro-Oeste	9,03	1,75	0,63	0,08	0,98	0,70
2015	Norte	6,39	1,54	0,31	0,09	0,52	0,93
	Nordeste	5,05	1,26	0,42	0,06	0,26	0,94
	Sudeste	5,17	1,31	0,70	0,05	0,48	0,78
	Sul	5,26	1,80	0,65	0,08	0,76	0,96
	Centro-Oeste	9,03	1,81	0,66	0,09	0,99	0,73
2019	Norte	6,25	1,52	0,39	0,10	0,49	0,93
	Nordeste	5,03	1,26	0,44	0,07	0,22	0,97
	Sudeste	4,72	1,23	0,68	0,05	0,41	0,77
	Sul	5,13	1,87	0,64	0,09	0,76	1,01
	Centro-Oeste	7,10	1,73	0,72	0,10	0,94	0,69

Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

Passando ao gráfico 4, podemos comparar, para 2018, as diferentes remunerações médias por região. Percebe-se que a remuneração média no setor público é mais alta no Centro-Oeste, que abarca a capital federal. Este padrão se mantém para todas as outras áreas, exceto para a remuneração média na educação federal, que conta com maior valor na região Sul (e com menor valor na região Norte neste quesito), e para a remuneração média na educação municipal, na qual, por pouco, a média no Sudeste é maior que no Centro-Oeste.

GRÁFICO 4  
Remuneração na educação, por regiões – Brasil (2018)  
(Em R\$ 1 mil)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

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

### 2.3 Por UFs

Explorando agora os dados por UFs, em 2019, São Paulo concentrava a maior quantidade de vínculos na educação pública e privada, seguido de Rio de Janeiro e Minas Gerais. A educação estadual também é mais numerosa em São Paulo,<sup>7</sup> seguido do Paraná e de Santa Catarina. A educação municipal, por sua vez, apresenta mais vínculos em Minas Gerais, seguido do Rio de Janeiro e da Bahia. Estas variações por UF expressam como cada uma se organiza para ofertar principalmente a educação básica. Por fim, os vínculos na educação federal são maiores em Minas Gerais, seguido de Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. No entanto, esta análise dos números absolutos mascara as variações quanto ao tamanho da população.

Na tabela 2, ao se analisarem os dados *per capita*, ou seja, considerando a população (vínculos/população), os maiores valores *per capita* para a educação pública são encontrados no Mato Grosso, seguido do Acre. Na educação privada, os maiores valores são encontrados no Distrito Federal, seguido de Goiás. Na educação federal, os maiores valores são encontrados no Amapá, seguido de Roraima. Para a educação estadual, os maiores valores foram encontrados em

7. Importante notar que, entre os vínculos na educação estadual para o caso de São Paulo, estão computados aqueles referentes a suas importantes universidades estaduais (Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, Universidade de São Paulo – USP e Universidade Estadual Paulista – Unesp).

Mato Grosso, seguido do Acre. Por fim, para a educação municipal, os maiores valores são encontrados no Mato Grosso do Sul, seguido do Espírito Santo.

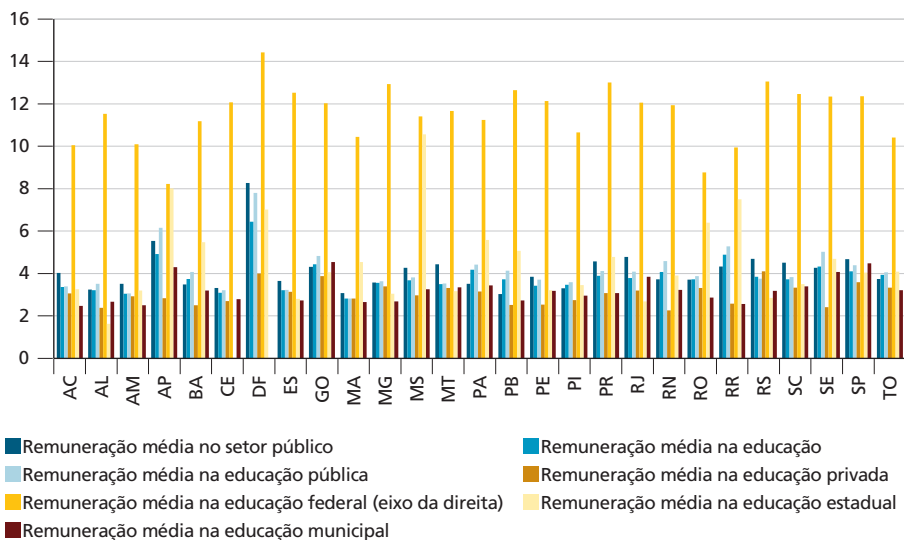
TABELA 2  
Vínculos na educação *per capita*, por UF (2019)  
(Em %)

UF	Educação total	Educação pública	Educação privada	Educação federal	Educação estadual	Educação municipal
Rondônia	1,24	0,87	0,37	0,15	0,00	0,72
Acre	2,94	2,66	0,28	0,05	1,83	0,78
Amazonas	2,08	1,83	0,25	0,08	0,65	1,11
Roraima	2,05	1,73	0,32	0,30	0,37	1,06
Pará	1,80	1,37	0,43	0,06	0,37	0,95
Amapá	1,16	0,67	0,49	0,34	0,00	0,34
Tocantins	2,59	1,95	0,65	0,14	0,89	0,92
Maranhão	1,61	1,37	0,24	0,03	0,00	1,34
Piauí	2,23	1,82	0,41	0,11	0,63	1,08
Ceará	1,86	1,37	0,49	0,06	0,00	1,31
Rio Grande do Norte	1,81	1,32	0,49	0,17	0,42	0,73
Paraíba	1,62	1,12	0,49	0,14	0,09	0,90
Pernambuco	1,72	1,20	0,52	0,04	0,45	0,71
Alagoas	1,36	0,94	0,41	0,09	0,00	0,85
Sergipe	1,95	1,31	0,63	0,11	0,44	0,77
Bahia	1,56	1,15	0,41	0,05	0,22	0,88
Minas Gerais	1,56	1,03	0,53	0,09	0,06	0,88
Espírito Santo	2,47	2,00	0,47	0,10	0,55	1,36
Rio de Janeiro	2,04	1,26	0,78	0,09	0,37	0,80
São Paulo	1,99	1,25	0,74	0,02	0,58	0,66
Paraná	2,63	1,96	0,67	0,07	0,85	1,04
Santa Catarina	2,96	2,24	0,72	0,09	0,93	1,22
Rio Grande do Sul	2,10	1,54	0,56	0,11	0,57	0,86
Mato Grosso do Sul	2,60	2,13	0,47	0,11	0,04	1,98
Mato Grosso	3,36	2,95	0,41	0,10	2,00	0,85
Goiás	1,92	1,06	0,86	0,07	0,59	0,40
Distrito Federal	2,52	1,52	1,00	0,16	1,36	0,00

Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

A remuneração na educação por UF (gráfico 5) mostra-nos que a maior remuneração média na educação federal está no Distrito Federal. Nesta UF também se encontra a maior remuneração média na educação, no setor público, na educação pública, na educação privada e na educação municipal, refletindo os maiores salários na capital federal. Na educação estadual, por sua vez, a maior remuneração média é encontrada no Mato Grosso do Sul, seguido do Amapá e de Roraima.

GRÁFICO 5  
Remuneração na educação, por UF (2018)  
(Em R\$ 1 mil)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

Obs.: 1. Valores corrigidos para janeiro de 2019 pelo INPC/IBGE.

2. AC – Acre; AL – Alagoas; AM – Amazonas; AP – Amapá; BA – Bahia; CE – Ceará; DF – Distrito Federal; ES – Espírito Santo; GO – Goiás; MA – Maranhão; MG – Minas Gerais; MS – Mato Grosso do Sul; MT – Mato Grosso; PA – Pará; PB – Paraíba; PE – Pernambuco; PI – Piauí; PR – Paraná; RJ – Rio de Janeiro; RN – Rio Grande do Norte; RS – Rio Grande do Sul; SC – Santa Catarina; SE – Sergipe; SP – São Paulo; TO – Tocantins.

### 3 VÍNCULOS NO SETOR PÚBLICO POR CBO: 2004-2019

Nesta seção do texto, trabalharemos os dados a partir da CBO, o que nos aproxima mais do entendimento de quais são as atividades exercidas pelos servidores apresentados na seção anterior. Para esta análise, foram utilizados dados dos grupos 23 (profissionais do ensino)<sup>8</sup> e 33 (professores leigos e de nível médio),<sup>9</sup> também a partir de metodologia do Atlas do Estado Brasileiro.<sup>10</sup>

A tabela 3 nos mostra onde se localizam, entre os servidores públicos, aqueles do grupo 23 e 33. Os professores leigos e de nível médio (33) apresentam remuneração média de R\$ 3.084, enquanto os profissionais do ensino (23), de R\$ 4.225.

8. Engloba professores de nível superior na educação infantil e no ensino fundamental, professores do ensino médio, professores e instrutores do ensino profissional, professores do ensino superior e outros profissionais do ensino não classificados.

9. Engloba professores de nível médio na educação infantil, professores leigos no ensino fundamental e no profissionalizante, instrutores e professores de escolas livres, e inspetores de alunos e afins.

10. Para mais informações sobre a metodologia, acessar: <<https://bit.ly/3ys9tXa>>.

**TABELA 3**  
**Remuneração média no setor público (2018)**  
(Em R\$)

Código do grupo	Descrição do grupo	Remuneração média nos vínculos públicos
79	Trabalhadores do artesanato	1.308,71
83	Trabalhadores de instalações e máquinas de fabricação de celulose e papel	1.470,17
27	Profissionais em gastronomia	1.717,46
63	Pescadores e extrativistas florestais	1.808,57
61	Produtores na exploração agropecuária	1.939,1
82	Trabalhadores de instalações siderúrgicas e de materiais de construção	1.948,23
52	Vendedores e prestadores de serviços do comércio	2.002,66
42	Trabalhadores de atendimento ao público	2.036,78
71	Trabalhadores da indústria extrativa e da construção civil	2.048,66
51	Trabalhadores dos serviços	2.127,72
64	Trabalhadores da mecanização agropecuária e florestal	2.131,25
62	Trabalhadores na exploração agropecuária	2.188
74	Montadores de aparelhos e instrumentos de precisão e musicais	2.214,48
78	Trabalhadores de funções transversais	2.455,71
72	Trabalhadores da transformação de metais e de compósitos	2.597,32
91	Trabalhadores em serviços de reparação e manutenção mecânica	2.761,05
77	Trabalhadores das indústrias de madeira e do mobiliário	2.764,9
95	Polimantenedores	2.798,86
33	Professores leigos e de nível médio	3.084,07
81	Trabalhadores em indústrias de processos contínuos e outras indústrias	3.334,92
41	Escriturários	3.665,14
73	Trabalhadores da fabricação e instalação eletroeletrônica	3.704,84
12	Dirigentes de empresas e organizações (exceto de interesse público)	3.715,07
23	Profissionais do ensino	4.225,24
14	Gerentes	4.541,88
30	Técnicos polivalentes	4.670,25
11	Membros superiores e dirigentes do poder público	4.690,39
34	Técnicos de nível médio em serviços de transportes	4.730,79
1	Membros das forças armadas	5.174,58
39	Outros técnicos de nível médio	5.737,63
2	Policiais militares	5.837,69
35	Técnicos de nível médio nas ciências administrativas	6.751,52
3	Bombeiros militares	7.092,86
25	Profissionais das ciências sociais e humanas	8.126,71
24	Profissionais das ciências jurídicas	13.871,59
20	Pesquisadores e profissionais policientíficos	14.602,39

Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

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



Pelo gráfico 6, percebe-se que, de 2003 a 2014, houve um crescimento constante da quantidade de vínculos públicos de ambas as categorias analisadas, que estaciona ou cai a partir de 2015. Além disso, a remuneração de ambas as categorias cresce até 2014, e, para o caso dos *professores leigos e de nível médio*, tem uma desaceleração a partir de 2015. Esta quebra em 2015 pode estar associada à mudança da política econômica nesse ano, à crise econômica e ao aumento da inflação, que prejudica a remuneração real dos profissionais.<sup>11</sup>

Pelo gráfico em questão, nota-se também que a quantidade de servidores na categoria *profissionais do ensino* é maior que a de *professores leigos e de nível médio*.

GRÁFICO 6

Número de vínculos e remuneração média no setor público para profissionais do ensino e professores leigos e de nível médio (2003-2018)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

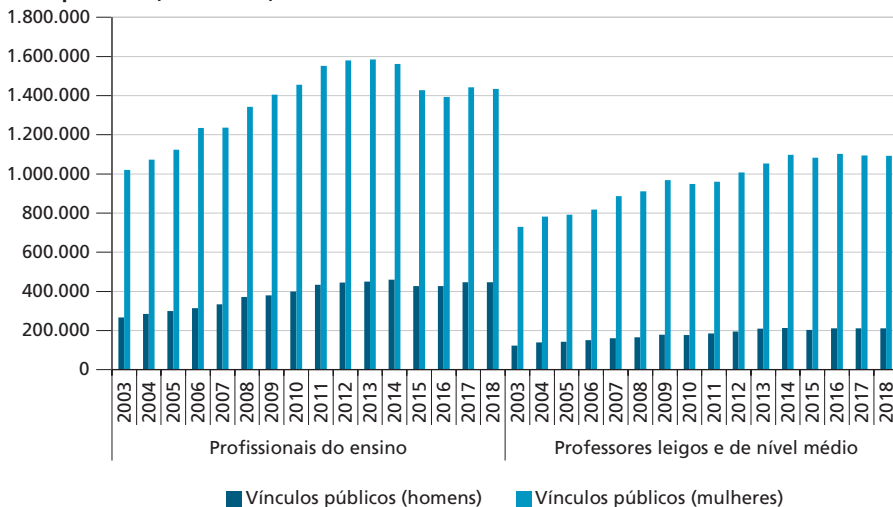
Obs.: Valores corrigidos para janeiro de 2019 pelo INPC/IBGE.

No gráfico 7, passamos a fazer a análise dos profissionais das duas categorias analisadas por sexo. Em 2018, os *profissionais do ensino* do sexo masculino somavam 447 mil, e as do sexo feminino somavam 1,4 milhão. Para *professores leigos e de nível médio* do sexo masculino, eram 211 mil, e do sexo feminino, 1,09 milhão. Ao longo dos anos, o percentual de profissionais homens em ambas as categorias aumentou ligeiramente: de 20,7% para 23,7% na primeira categoria, de 2003 a 2018, e de 14,4% para 16,2% na segunda categoria, no mesmo período; porém, as mulheres seguem sendo a franca maioria dos servidores neste setor.

11. A este respeito, ver Rossi e Mello (2017).

GRÁFICO 7

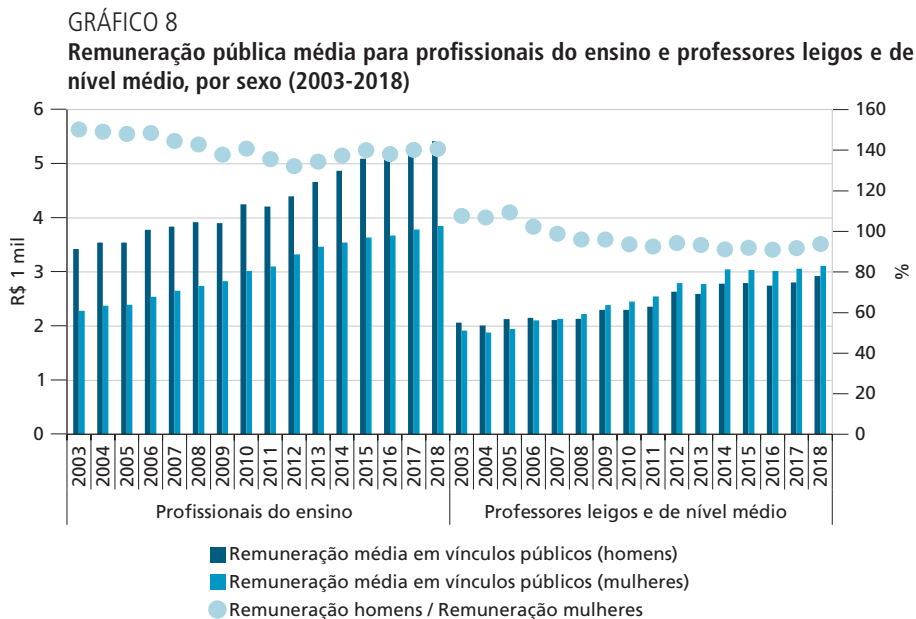
Vínculos públicos para profissionais do ensino e professores leigos e de nível médio, por sexo (2003-2018)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

O gráfico 8 mostra que, apesar da maior presença de profissionais de sexo feminino em ambas as categorias, a remuneração dos profissionais de sexo masculino chegou a 140,7% da remuneração das profissionais femininas no caso de *profissionais do ensino*. Ou seja, apesar de as mulheres serem a maioria neste grupo, os profissionais de sexo masculino concentram as ocupações com maiores rendimentos. Para a categoria de *profissionais leigos e de nível médio*, por sua vez, se, no início do período analisado (2003), a remuneração dos servidores do sexo masculino era 107,7% das servidoras do sexo feminino, em 2018 esta relação já está invertida, com o salário dos servidores do sexo masculino representando 93,9% do salário de servidoras do sexo feminino. Entretanto, para o caso da categoria de *profissionais do ensino*, mais numerosa que a de *professores leigos e de nível médio* e com maior remuneração, é bastante sintomático da desigualdade de gênero que, mesmo em uma categoria em que são maioria, as profissionais de sexo feminino tenham média salarial mais baixa. Possivelmente, a média mais elevada para os profissionais de sexo masculino nesta categoria se deva não só ao fato de que eles são maioria entre os profissionais da educação superior (ou da educação federal, como indica a tabela 4), usualmente com salários mais altos que as outras categorias da educação, mas também pela barreira estrutural para que mulheres alcancem promoções, cargos de chefia ou de liderança (fenômeno conhecido como teto de vidro),<sup>12</sup> mesmo em setores em que são maioria.

12. A expressão se refere a uma "barreira invisível" formada por preconceitos e estereótipos em relação a mulheres e uma suposta inaptidão a postos de liderança; e a uma divisão sexual do trabalho que delega o trabalho doméstico e de cuidados (remunerado ou não) à mulher, reduzindo suas possibilidades de emancipação econômica. O capítulo 12, de Luana Pinheiro, desta obra discute tal fenômeno, com base em dados para cargos dirigentes federais.



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

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

A tabela 4 nos mostra a quantidade de vínculos nas categorias analisadas por sexo e ente federativo. Em 2018, *profissionais do ensino* do sexo masculino no âmbito federal eram 80,8 mil, e do sexo feminino, 69,8 mil; no âmbito estadual, 171 mil eram do sexo masculino e 408 mil, do sexo feminino; no âmbito municipal, 195 mil eram do sexo masculino e 955 mil, do sexo feminino. Entre os *professores leigos e de nível médio*, no âmbito federal, eram 2,6 mil do sexo masculino e 2,1 mil do sexo feminino; no âmbito estadual, eram 117 mil do sexo masculino e 355 do sexo feminino; no âmbito municipal, eram 91 mil do sexo masculino e 734 mil do sexo feminino. Ou seja, com exceção do âmbito federal (que concentra as carreiras da educação superior, com remunerações mais altas), as mulheres são a maioria no serviço público.

TABELA 4  
Total e percentual de vínculos públicos para profissionais do ensino e professores leigos e de nível médio, por sexo e ente federativo (2003-2018)

Descrição do grupo	Ano	Vínculos federais (homens)	Vínculos federais (mulheres)	Vínculos estaduais (homens)	Vínculos estaduais (mulheres)	Vínculos municipais (homens)	Vínculos municipais (mulheres)	Vínculos federais (homens) (%)	Vínculos federais (mulheres) (%)	Vínculos estaduais (homens) (%)	Vínculos estaduais (mulheres) (%)	Vínculos municipais (homens) (%)	Vínculos municipais (mulheres) (%)
Profissionais do ensino	2003	24.911	19.492	145.170	442.252	96.716	559.637	1,9	1,5	11,3	34,3	7,5	43,4
	2004	31.467	23.424	156.482	461.446	96.556	588.625	2,3	1,7	11,5	34,0	7,1	43,3
	2005	35.176	27.858	160.577	473.474	104.458	622.112	2,5	2,0	11,3	33,3	7,3	43,7
	2006	38.718	30.451	163.889	521.093	112.294	682.612	2,5	2,0	10,6	33,6	7,2	44,1
	2007	43.091	34.609	173.836	530.097	117.063	672.290	2,7	2,2	11,1	33,7	7,5	42,8
	2008	46.299	37.265	200.213	597.912	125.143	706.918	2,7	2,2	11,7	34,9	7,3	41,2
	2009	48.104	42.059	194.002	606.294	137.132	756.823	2,7	2,4	10,9	34,0	7,7	42,4
	2010	56.632	46.591	191.836	579.906	151.421	829.311	3,1	2,5	10,3	31,3	8,2	44,7
	2011	58.621	48.259	216.634	637.808	159.246	866.597	2,9	2,4	10,9	32,1	8,0	43,6
	2012	59.917	49.912	219.363	629.884	166.812	900.483	3,0	2,5	10,8	31,1	8,2	44,4
	2013	64.734	54.827	214.631	607.285	171.495	922.261	3,2	2,7	10,5	29,8	8,4	45,3
	2014	68.068	57.644	214.336	602.875	177.862	900.537	3,4	2,9	10,6	29,8	8,8	44,6
	2015	70.250	59.763	179.466	462.482	177.567	906.015	3,8	3,2	9,7	24,9	9,6	48,8
	2016	72.210	61.236	175.151	435.562	179.389	897.373	4,0	3,4	9,6	23,9	9,9	49,3
	2017	79.008	68.017	175.238	426.868	192.127	948.124	4,2	3,6	9,3	22,6	10,2	50,2
	2018	80.818	69.810	171.308	408.457	195.510	955.557	4,3	3,7	9,1	21,7	10,4	50,8

(Continua)

(Continuação)

Descrição do grupo	Ano	Vínculos federais (homens)	Vínculos federais (mulheres)	Vínculos estaduais (homens)	Vínculos estaduais (mulheres)	Vínculos municipais (homens)	Vínculos municipais (mulheres)	Vínculos federais (homens) (%)	Vínculos federais (mulheres) (%)	Vínculos estaduais (homens) (%)	Vínculos estaduais (mulheres) (%)	Vínculos municipais (homens) (%)	Vínculos municipais (mulheres) (%)
Professores leigos e de nível médio	2003	422	147	72.068	347.470	50.619	382.893	0,0	0,0	8,4	40,7	5,9	44,9
	2004	143	29	88.546	385.630	51.403	396.816	0,0	0,0	9,6	41,8	5,6	43,0
	2005	139	25	85.880	369.535	56.750	422.282	0,0	0,0	9,2	39,5	6,1	45,2
	2006	149	35	87.185	371.133	63.546	446.508	0,0	0,0	9,0	38,3	6,6	46,1
	2007	225	267	91.718	375.667	69.334	510.296	0,0	0,0	8,8	35,9	6,6	48,7
	2008	194	253	93.241	368.099	73.121	542.602	0,0	0,0	8,7	34,2	6,8	50,4
	2009	124	331	102.129	398.111	77.047	570.518	0,0	0,0	8,9	34,7	6,7	49,7
	2010	483	628	99.536	382.475	77.253	566.130	0,0	0,1	8,8	34,0	6,9	50,3
	2011	857	821	99.815	368.962	85.287	589.657	0,1	0,1	8,7	32,2	7,4	51,5
	2012	1.269	1.105	110.510	400.437	83.544	606.477	0,1	0,1	9,2	33,3	6,9	50,4
	2013	1.618	1.297	117.590	401.385	90.082	650.217	0,1	0,1	9,3	31,8	7,1	51,5
	2014	1.928	1.546	119.880	388.284	91.962	708.257	0,1	0,1	9,1	29,6	7,0	54,0
	2015	2.049	1.637	109.740	355.093	92.128	725.737	0,2	0,1	8,5	27,6	7,2	56,4
	2016	1.922	1.563	119.000	376.534	90.159	724.203	0,1	0,1	9,1	28,7	6,9	55,1
	2017	2.605	2.074	118.096	362.655	90.615	729.148	0,2	0,2	9,0	27,8	6,9	55,9
	2018	2.645	2.146	117.539	355.794	91.589	734.435	0,2	0,2	9,0	27,3	7,0	56,3

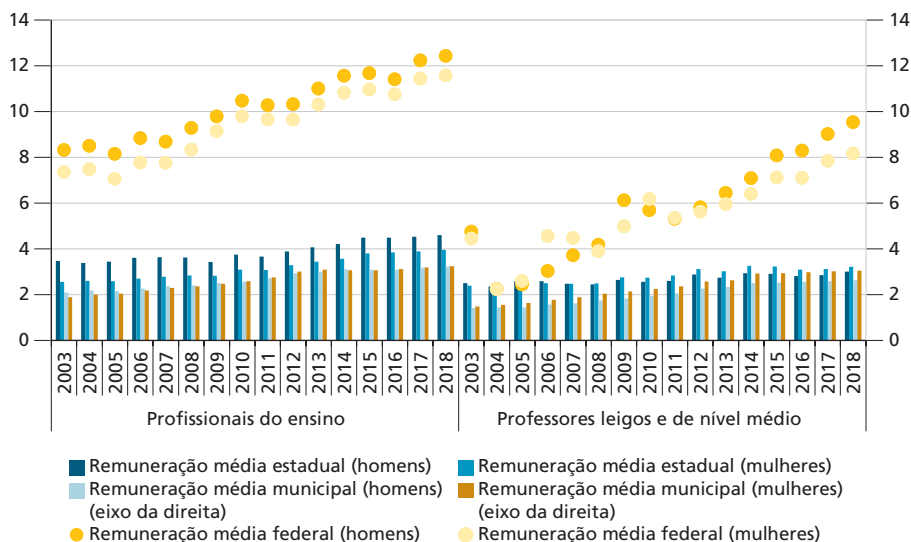
Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

O gráfico 9 nos mostra as diferentes remunerações médias anuais por sexo. Para a categoria de *profissionais do ensino*, nos âmbitos federal e estadual, a remuneração dos profissionais de sexo masculino é consistentemente maior ao longo de toda a série histórica analisada, lembrando que, no âmbito estadual, as mulheres são maioria (tabela 2). Para o âmbito municipal, por sua vez, em 2003, a remuneração média de um profissional de sexo masculino estava em R\$ 2.094, e a de um de sexo feminino, em R\$ 1.889. Em 2018, a remuneração média de um servidor do sexo masculino passa para R\$ 3.235, e a de uma servidora do sexo feminino passa para R\$ 3.241. Entre os *professores leigos e de nível médio* no âmbito estadual, no início da série, a remuneração média dos servidores do sexo masculino é maior, mas se inverte ao final do período. Em contrapartida, no âmbito municipal, a remuneração das servidoras é consistentemente maior que a dos servidores ao longo do período. No âmbito federal, a situação oscila mais, mas com remuneração maior dos servidores homens em maior parte do período.

GRÁFICO 9

**Remuneração pública média para profissionais do ensino e professores leigos e de nível médio, por sexo (2003-2018)**

(Em R\$ 1 mil)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

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

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, analisamos os dados sobre servidores na educação: sua distribuição nos entes federativos por regiões e UFs e sua remuneração. A partir do uso dos dados da CBO, pudemos também analisar os dados quanto ao sexo dos servidores da área da educação.

Os dados mostram um aumento dos vínculos em educação a partir de 2003, em especial no âmbito municipal, apesar de haver também um expressivo – mas em menor magnitude – crescimento no âmbito federal. De forma geral, o crescimento dos vínculos em educação serve ao propósito de cumprir com a determinação constitucional de que a educação é um direito. No entanto, os dados mostram que a remuneração dos servidores da educação, embora tenha suplantado a remuneração na educação privada ao longo do período analisado, segue abaixo da média do total dos servidores, o que segue sendo um desafio para o investimento na economia do cuidado.

Em termos regionais, percebe-se que no Sul do país a educação pública alcança o maior patamar em termos de participação no total do emprego público. Quanto à remuneração, percebe-se o quanto os salários no Centro-Oeste/Distrito Federal estão acima da média. Ainda em termos regionais, quando analisados os vínculos na educação pública em relação ao tamanho da população de cada UF, percebe-se uma enorme capilaridade do serviço público e uma grande presença, no caso da educação federal, no Amapá e em Roraima; na educação estadual, no Mato Grosso e no Acre; e na educação municipal, no Mato Grosso do Sul e no Espírito Santo. Enquanto a educação privada está mais presente no Centro-Oeste (em especial no Distrito Federal) e no Sudeste, a educação pública segue sendo fundamental para garantir o acesso a esse direito em outras partes do país (e para as famílias de estratos socioeconômicos mais baixos também no Distrito Federal e no Sudeste).

Quanto à questão de gênero, conforme apontado na introdução, as mulheres são a maioria nesse setor da economia do cuidado, e sua importância nessa área de grande impacto social é inegável. Entretanto, a remuneração das servidoras é, em média, mais baixa que a dos servidores em diversos casos, o que é reflexo da discriminação, do chamado teto de vidro e da maior participação de homens nos setores com maior remuneração, no caso a educação federal (em grande medida representada pela educação superior, que concentra maiores salários).

Assim, os dados mostram, em linhas gerais, os avanços para o cumprimento da previsão constitucional de que a educação é um direito, ao mesmo tempo em que se avança em sua municipalização para a capilarização da educação básica, também conforme previsão constitucional. Em contrapartida, desafios permanecem em diferentes âmbitos, estando alguns deles expostos adiante.

- 1) No da desigualdade de gênero, em relação à força de trabalho na educação pública e às diferentes oportunidades e trajetórias das/os trabalhadoras/es da educação, como apontamos neste texto. O capítulo nos mostra que a divisão sexual do trabalho continua sendo de fundamental importância, não só no âmbito doméstico, mas também para a estruturação do mercado de trabalho e dos setores em que se concentram homens e mulheres.

- 2) No da desigualdade regional, como mostram as diferenças por regiões e UFs. Por exemplo, embora o Distrito Federal concentre as maiores remunerações no setor educativo, esta também é a UF com maior participação *per capita* da educação privada.
- 3) No da valorização do setor educativo, dado que a remuneração dos profissionais deste setor segue abaixo da média do setor público. Lidar com esses nódulos estruturais da educação – que são reflexo e que reproduzem as desigualdades sociais, regionais, raciais e de gênero no país – deve fazer parte de um projeto de desenvolvimento para o país, ao mesmo tempo que reduzir tais disparidades representa o caminho ao desenvolvimento. Além disso, cabe ressaltar que este capítulo se centrou no estudo dos vínculos de trabalho na educação, não analisando as condições de trabalho desses profissionais ou os níveis de investimento (efetivos ou necessários) no setor.

Para a resolução destes desafios, fazem-se necessárias medidas de estímulo à entrada de mulheres nos setores de maior remuneração da educação, além do fortalecimento de políticas de financiamento da educação pública, em especial no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, para a garantia de melhores condições de trabalho e valorização para os profissionais da educação. Por fim, para cumprir com estes e outros desafios no setor educativo, requer-se uma política fiscal comprometida com as determinações constitucionais, ou seja, guiada pela necessidade de garantir que a educação seja um direito de todas e todos.

## REFERÊNCIAS

ECLAC – ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN. **The economic autonomy of women in a sustainable recovery with equality**. Santiago: Eclac, Feb. 2021. (Special Report Covid-19, n. 9). Disponível em: <<https://bit.ly/3yGZ227>>.

OLIVEIRA, A. L. M. de; WELLE, A.; BATISTA, I. **Educação Superior pública sob ameaça**. Brasília: Fonacate, maio 2021. (Caderno da Reforma Administrativa, n. 21). Disponível em: <<https://bit.ly/3aAzWU6>>.

ROSSI, P.; MELLO, G. **Choque recessivo e a maior crise da história**: a economia brasileira em marcha à ré. Campinas: Cecon, abr. 2017. (Nota do Cecon, n. 1). Disponível em: <<https://bit.ly/3yH0f9F>>.

SILVEIRA, F. *et al.* **Equidade fiscal no Brasil**: impactos distributivos da tributação e do gasto social. Brasília: Ipea, maio 2011. (Comunicados do Ipea, n. 92). Disponível em: <<https://bit.ly/3IDEpZl>>.



## AS CAPACIDADES ESTATAIS, SERVIÇOS E TRABALHADORES NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Paulo Jannuzzi<sup>1</sup>  
Carla Bronzo<sup>2</sup>  
Elisabete Ferrarezi<sup>3</sup>  
Lucas Brandão<sup>4</sup>  
Ulisses Ferreira<sup>5</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Há uma produção técnica e acadêmica significativa acerca dos avanços sociais, no Brasil, entre meados dos anos 1990 e metade da década de 2010. Redução da insegurança alimentar, da desigualdade e da desocupação, maior acesso a bens duráveis, inclusão de negros nas universidades e mobilidade social ascendente são algumas dessas mudanças descritas em vários relatórios sociais e estudos acadêmicos nos últimos anos. Essas análises têm enfatizado vários fatores explicativos para essas mudanças – ampliação do gasto social, criação de políticas redistributivas, dinamização do mercado de trabalho, recuperação dos preços das *commodities* e da economia mundial etc. –, mas pouco se tem destacado a contribuição das inovações institucionais e do fortalecimento da capacidade estatal em políticas públicas. Ainda menos mencionados são os aperfeiçoamentos políticos, técnicos e administrativos por que passaram as políticas sociais e, entre essas, os avanços observados na estruturação dos programas e serviços socioassistenciais.

Este texto tem, assim, o propósito de registrar parte desse esforço de desenvolvimento da capacidade estatal da política nacional de assistência social, com foco na análise do quantitativo de trabalhadores envolvidos na implementação da política nos municípios. Sem o laborioso empenho de um número crescente de servidores municipais, estaduais e da União nesta política, ao longo dos últimos vinte anos, os avanços sociais certamente teriam sido muito mais modestos.

---

1. Professor do Programa de Pós-Graduação em População, Território e Estatísticas Públicas da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Ence/IBGE). *E-mail*: <paulo.jannuzzi.br@gmail.com>.

2. Pesquisadora e professora da Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro (FJP). *E-mail*: <carla.bronzo@fjp.mg.gov.br>.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Escola Nacional de Administração Pública (Enap). *E-mail*: <beterralua@gmail.com>.

4. Especialista em políticas públicas e gestão governamental do estado de Minas Gerais. *E-mail*: <lucasbrandao070@gmail.com>.

5. Professor do Departamento de Ciências Atuariais da Universidade Federal Fluminense (UFF). *E-mail*: <ulisses.uff@gmail.com>.

Para tanto, o texto está assim estruturado: inicia-se com considerações conceituais sobre capacidades estatais; contextualiza-se, em breve histórico, a política de assistência social no país; apresentam-se as inovações institucionais da política e a expansão de sua capacidade administrativa; analisa-se a estruturação da força de trabalho; apresentam-se elementos de natureza qualitativa que caracterizam a complexidade da provisão de serviços socioassistenciais e o papel central dos trabalhadores que atuam na ponta da política; e, por fim, vêm as considerações finais.

## 2 CAPACIDADES ESTATAIS: UM ENQUADRAMENTO

A que se refere a expressão *capacidades estatais*? Quais as capacidades necessárias para que um governo consiga desenhar e implementar políticas públicas e obter resultados positivos para a sociedade? Embora a literatura sobre esse conceito seja ampla, não existindo consenso sobre sua definição ou dimensões de análise (Cingolani, 2013), enfatizaremos os conceitos precursores que são chaves para a análise da política da assistência social.

O conceito de capacidades surge em meio ao debate sobre a autonomia do Estado e seu papel nos processos de desenvolvimento econômico em países de industrialização tardia. Esse debate frequentemente enfatiza que o Estado, para poder agir autonomamente, precisa de uma burocracia profissionalizada capaz de implementar suas metas, mesmo diante de oposições de grupos sociais poderosos ou circunstâncias socioeconômicas desfavoráveis (Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1985<sup>6</sup> *apud* Gomide, 2016; Souza, 2017).

Evans (1995<sup>7</sup> *apud* Gomide, 2016) focaliza essa concepção a partir da noção de autonomia inserida (*embedded autonomy*), para afirmar as características de insulamento do Estado e, ao mesmo tempo, a sua permeabilidade aos interesses dos atores empresariais, como ações necessárias para promover o desenvolvimento econômico. Para o autor, que expande o conceito ulteriormente, passando a incluir outros grupos da sociedade civil (Evans, 2010<sup>8</sup> *apud* Gomide, 2016), a capacidade do Estado estaria condicionada à sua habilidade de articular relacionamentos com a sociedade, e de contar com a existência de burocracias racional-legais, autônomas e aptas a atuar de forma coerente, o que impediria que elas fossem capturadas por interesses particularistas em sua relação com o setor privado. Esse relacionamento seria fundamental tanto para informações acerca dos problemas, como para mobilizar atores, conquistar o engajamento das populações na implementação dos programas e obter legitimidade. Assim, tanto a autonomia da burocracia (chave

6. Evans, P. B. (Ed.). *Embedded autonomy*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

7. Evans, P. B.; Rueschemeyer, D.; Skocpol, T. (Ed.). *Bringing the state back in*. Cambridge, England: Cambridge University Press, 1985.

8. Evans, P. B. Constructing the 21st century developmental state: potentials and pitfall. In: Edigheji, O. (Ed.). *Constructing democratic developmental state on South Africa: potentials and challenges*. Cape Town: HCRS Press, 2010. p. 37-58.

para evitar a fragmentação de interesses existentes entre os atores na estrutura do Estado), como as relações estabelecidas entre os atores, compõem no conceito (Gomide, 2016).

O trabalho de Grindle, referência na literatura sobre o tema, discute a concepção de um Estado capaz como aquele que mostra competência quanto ao estabelecimento e à manutenção de funções institucionais, técnicas, administrativas e políticas.

*A capacidade institucional dos Estados (...) é a habilidade de definir e fazer cumprir os amplos conjuntos de regras que regem as interações econômicas e políticas (...). A capacidade técnica é definida como a capacidade de gerir a política macroeconômica e analisar as opções de política econômica de uma forma mais geral (...). A capacidade administrativa refere-se à capacidade dos Estados de fornecer bens e serviços, como saúde e educação públicas, fornecer infraestrutura física e realizar as funções administrativas normais do governo (...). A capacidade política, conforme usada aqui, refere-se à capacidade dos Estados de responder às demandas da sociedade, permitir canais para representar os interesses da sociedade e incorporar a participação da sociedade na tomada de decisões e na resolução de conflitos (Grindle, 1996, p. 9-10 apud Cotta, 1997, p. 5, tradução nossa).<sup>9,10</sup>*

Repetto (2004) prefere uma perspectiva em que apenas as capacidades administrativas e políticas operam como componentes fundamentais da capacidade estatal, tendo por base os trabalhos de Evans e Grindle citados. Em relação ao primeiro aspecto, o autor reconhece como fundamentais à capacidade estatal o desenvolvimento dos recursos humanos e do aparato organizacional do Estado. Quanto à capacidade política, esta englobaria a interação, as regras, as normas e os costumes que regulam a relação entre atores do Estado e do regime político e suas vinculações com os setores socioeconômicos e o contexto internacional. Em relação à capacidade política, o autor utiliza o conceito de reformismo progressista. Tal conceito se aplicaria a situações em que um indivíduo (ou grupo) possuidor de recursos de poder se torna um ator político relevante, que pode atuar no ciclo das políticas públicas em favor de grupos e setores que, por si próprios, não têm condições de fazê-lo, fortalecendo, por meio desse processo inclusivo, a própria capacidade política; isso, por sua vez, ajudaria a melhorar e fortalecer a capacidade do Estado. Exemplo disso seria a ênfase e o poder de agenda conferido às políticas

9. Grindle, M. S. (Ed.). *Challenging the state: crisis and innovation in Latin America and Africa*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 1996.

10. No original, "*Institutional capacity of states (...) is the ability to set and enforce the broad sets of rules that govern economic and political interactions (...). Technical capacity is defined as the ability to manage macroeconomic policy and analyze economic policy options more generally (...). Administrative capacity refers to the ability of states to deliver goods and services such as public health and education, provide physical infrastructure, and carry out the normal administrative functions of government (...). Political capacity, as used here, refers to the ability of states to respond to societal demands, allow for channels to represent societal interests, and incorporate societal participation in decision making and conflict resolution*".

de redução da pobreza e de desenvolvimento social, bem como a institucionalização da política de assistência social no Brasil, principalmente durante as décadas de 2000-2010, no governo federal, como veremos neste texto.

Bertranou (2015), em uma abordagem mais recente, entende que as capacidades não são os resultados da ação governamental, mas as condições para eles. A partir de quatro dimensões de análise, o autor se move no terreno das capacidades técnicas, administrativas e políticas, também incorporando a perspectiva de autonomia e inserção do Estado como parâmetro. Nesse sentido, o autor considera os vínculos do ator estatal com atores não estatais, o que diz respeito ao grau de autonomia do Estado; a legitimidade com a qual o ator governamental conta ou o grau de sua aceitação pelos cidadãos e por outras organizações públicas e privadas; o capital decorrente de ações interinstitucionais e de articulação interorganizacional; e a qualidade dos arranjos institucionais e da estrutura burocrática, ou seja, as condições do aparato burocrático que sustenta o desenvolvimento das ações.

Entretanto, sob o manto desse mosaico de definições acerca do sentido das capacidades estatais, há algo em comum. Essa discussão remete sempre a algo além dela mesma, pois aponta, sobretudo, para a finalidade do Estado, sua razão de ser. Diversos autores, sob formas distintas, estão conectados com finalidades para as quais tais capacidades estão dirigidas: para melhorar a capacidade de ação do Estado, aumentar a governabilidade democrática (Clad, 1999), alcançar objetivos de desenvolvimento sustentável (UNDP, 2010) ou atingir os fins e objetivos que os governos se propõem a realizar. Essa perspectiva fica evidente em Pires e Gomide, para quem “a literatura sobre as capacidades do Estado pode ser amplamente caracterizada por uma preocupação com as habilidades e competências do Estado de estabelecer seus objetivos e realizá-los” (Pires e Gomide, 2016, p. 124).

Para além de quaisquer fins, uma parte da literatura enfatiza a própria natureza dos fins. Essa é a perspectiva de Repetto (2003), que se refere à concepção de capacidades estatais como sendo as habilidades de os governos promoverem, por meio de políticas públicas, os níveis mais altos de valores sociais.

Entende-se por “capacidade estatal” a capacidade dos órgãos governamentais de produzir, por meio de políticas públicas, os mais altos níveis possíveis de valor social. Mas são levadas em conta certas restrições contextuais e definições coletivas sobre quais são os problemas públicos fundamentais e qual é o valor social específico que, em cada caso, a resposta estatal deve proporcionar (Repetto, 2004, p.14, tradução nossa).<sup>11</sup>

---

11. No original, “Se entiende por “capacidad estatal” la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar através de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social. Pero se tienen en cuenta ciertas restricciones contextuales y definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que, en cada caso, debe proveer la respuesta estatal”.

A perspectiva de uma gestão estratégica, orientada para a produção de valor público, ganha relevância sobretudo depois de um esgotamento do paradigma da nova gestão pública e de sua ênfase nos mecanismos e lógicas de mercado para a produção de políticas públicas. Moore (1995), ao definir “valor público”, aponta para uma gestão eficiente dos recursos na provisão dos serviços públicos; mas, sobretudo, enfatiza que são as escolhas identificadas como valor pelos cidadãos que ocupam o centro da cena. A ação pública deveria estar sempre orientada para o interesse público, cabendo aos burocratas descobrir o que seria a proposta de valor de uma organização ou política pública. Com base nessa breve revisão do conceito, podemos sintetizar a capacidade do Estado como a habilidade de desenhar e implementar políticas públicas e obter resultados que gerem valor público para a sociedade e garanta direitos. A hipótese de trabalho é que a capacidade estatal é resultante de atributos observados por meio dos componentes capacidade administrativa e política, que, para efeitos deste capítulo, agregam as dimensões técnicas e institucionais citadas pelo trabalho de Grindle (1996) e por Bertranou (2015).

Em que pesem as diferentes perspectivas dos autores, o que parece comum no conceito das capacidades estatais é a qualidade e a profissionalização da burocracia (Souza, 2016). Nesse sentido, este capítulo dará ênfase ao processo de expansão e fortalecimento da capacidade administrativa, em especial, aos atributos da burocracia, como a formação profissional e a qualificação, o vínculo profissional e o escopo de trabalho, como um modo de alcançar objetivos em políticas públicas. O componente administrativo agrega ainda os instrumentos de gestão pública e arranjos institucionais. Outra dimensão de análise refere-se ao campo político-institucional, com o exame dos mecanismos de participação social, processos decisórios e processos de criação de capacidades na coordenação interfederativa, como base da política de assistência social. Também nesse componente comparamos os recursos alocados e a prestação de contas da política de assistência social.

Ambas as dimensões da capacidade estatal ocorrem em contextos políticos, sociais e econômicos específicos, constituindo processos complexos e dinâmicos, que variam ao longo do tempo e são distribuídos de modo desigual entre as agências de governo e entre os entes federados. Desse modo, a capacidade estatal de políticas públicas varia de acordo com a orientação política e a agenda prioritária das forças políticas no poder em determinado momento (Loureiro *et al.*, 2018). O contexto político constitui, assim, uma dimensão-chave para a análise do porquê de a expansão das capacidades da política de assistência social ter ocorrido mais fortemente em determinados períodos, fenômeno esse que pode ser observado principalmente pelo montante de recursos alocados, pela burocracia autônoma e pelos instrumentos de gestão adotados pelo governo.

A dimensão burocrática envolve regras uniformes e impessoais e procedimentos administrativos que organizam a estrutura organizacional. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) estabeleceu a seleção e o recrutamento meritocrático da burocracia por concurso para o ingresso na carreira pública, a fim de evitar que o emprego público fosse utilizado como instrumento de patronagem. O sistema de concursos seria uma salvaguarda, embora insuficiente, para a diminuição da captura dos interesses públicos pelos privados, dados os custos da perda de um emprego público com estabilidade (Souza, 2016). São considerados indicadores do grau de qualidade e profissionalização da burocracia: recrutamento meritocrático; regras para contratar e demitir que substituam nomeações por critérios políticos e demissões sem critérios, e preenchimento dos altos cargos da burocracia por meio de promoção interna; relações com grupos de pressão, partidos, sindicatos, organizações da sociedade civil e controle da burocracia, ou seja, sua *accountability* e sua relação com os políticos eleitos (Evans, 1992;<sup>12</sup> 1995;<sup>13</sup> Peters, 1995<sup>14</sup> *apud* Souza, 2016).

Desde a redemocratização, o governo federal vem recompondo os quadros da administração, mas, só a partir de 2004, amplia-se de forma significativa o recrutamento de servidores (Souza, 2016). Todavia, como a recomposição dos quadros federais ressoou nos estados e municípios, que são responsáveis pela implementação da política de assistência social? Estudos sobre a conceituação do termo (Aguiar e Lima, 2019) ou que busquem analisar a construção de capacidades estatais em geral (Grin, Demarco e Abrucio, 2021), e especificamente na política de assistência social, como os de Bichir e Simoni Junior (2021), contribuem para ampliar a compreensão dos desafios para a expansão de tais capacidades em diversos âmbitos de políticas públicas.

As próximas seções analisam o desenvolvimento da política de assistência social brasileira, tendo como eixo as capacidades políticas, institucionais e administrativas que se expandiram ao longo da última década.

### 3 BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A história da política de assistência social no Brasil segue o mesmo padrão do restante do mundo: as ações de assistência surgem, no começo do século XX, vinculadas à filantropia, a cargo das organizações religiosas, com auxílios descontinuados, baseadas em relações de tutela e permeadas por sentimentos e representações de solidariedade, compaixão e auxílio aos pobres e desvalidos. A assistência não era

---

12. Evans, P. B. The state as problem and solution: predation, embedded autonomy, and structural change. *In*: Haggard, S.; Kaufman, R. R. (Ed.). *The politics of economic adjustment: international constraints, distributive conflicts and the state*. Princeton: Princeton University Press, 1992. p. 139-181.

13. Evans, P. B. (Ed.). *Embedded autonomy*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

14. Peters, B. G. *The politics of bureaucracy*. New York: Longman, 1995.

uma questão da agenda pública, mas sim um assunto da esfera privada, ligada à benemerência e à prática da caridade, produzida a partir de redes de solidariedade social nas quais o Estado não estava presente.

Nos anos 1930, inaugura-se um novo tempo, com a emergência da seguridade social baseada no vínculo trabalhista, com direitos para aqueles inseridos no mercado formal de trabalho e com contribuições prévias ao sistema. O modelo adotado no Brasil, consolidado entre os anos 1930 e 1970, de forma autoritária e tecnocrática, tinha como base a posição ocupacional e de renda adquirida na estrutura produtiva, e a universalização se restringia à educação básica e à saúde para atendimento de urgência (Draibe, 1990; 1997). A posição ocupada pelos indivíduos na estrutura ocupacional é que definia a incorporação no sistema de proteção brasileiro, configurando um modelo de cidadania regulada, na denominação de Santos (1979). De cunho meritocrático e particularista, as ações para aqueles situados à margem do mercado formal continuavam a ser descontínuas, fragmentadas, pulverizadas e ainda sustentadas por visões assistencialistas, a cargo de entidades privadas, de caráter filantrópico, que recebiam recursos da União para atendimento de grupos específicos.

Em 1938, tem-se a criação, por decreto, do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), como órgão auxiliar do Ministério da Educação e Saúde, com a atribuição básica de conceder (ou não) subvenções à rede de entidades filantrópicas, nas áreas de educação, saúde e assistência social. Em 1959, esse conselho passou a atestar o caráter beneficente das entidades, o que delimita um campo de disputas políticas em torno de quais grupos e entidades serão beneficiadas com os recursos e as subvenções do Estado (Mestriner, 2005). Em 1942, é criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), órgão responsável por organizar, no nível federal, sem nenhuma participação dos estados ou municípios em sua formulação ou execução, as ações desenvolvidas pela rede privada de assistência. Sua função básica consistia no repasse de recursos a entidades filantrópicas. Esta rede, mantida com subsídios públicos e isenções fiscais, era fortemente embasada por concepções e valores conservadores, morais e religiosos, e as relações que mantinha com o Estado eram de cunho clientelista, não pautadas por parâmetros de qualidade na provisão dos serviços.

Na década de 1960, com o regime militar, o Estado expande a oferta de ações, via convênios com estados e municípios ou com entidades da rede filantrópica, que ainda permanece como provedor principal da política. Para grupos específicos, formou-se um denso esquema de base não contributiva, com uma profusão de programas pulverizados, sobrepostos, fragmentados, focalizados, sustentados pelo clientelismo, pelo assistencialismo e pela ótica da caridade e da filantropia (Draibe, 1990; 1997; Mestriner, 2005). A partir de meados da década de 1980, com a redemocratização, observa-se uma expansão da ação governamental no campo da assistência social. Os anseios e as esperanças com a redemocratização culminaram



na formulação de um amplo pacto social, base da perspectiva de cidadania que sustentou a CF/1988. A descentralização e a participação social passam a ser os eixos orientadores das políticas sociais, bem como os princípios de equidade e universalização dos direitos sociais (Soares e Cunha, 2016).

Os desafios, após a promulgação da CF/1988, envolvem não apenas coordenar os entes federados, mas também criar institucionalidade e legitimidade para uma política até então pouco presente no conjunto das políticas sociais. Estudos recentes (Aranha, 2019) mostram o enorme esforço institucional para a construção da proteção social não contributiva no Brasil. Como componentes desse eixo não contributivo da proteção social, existem, além dos serviços socioassistenciais do Sistema Único de Assistência Social (Suas), as transferências de renda (Programa Bolsa Família – PBF e Benefício de Prestação Continuada – BPC, e benefícios eventuais) e os programas e projetos.

O forte legado clientelista, a baixa institucionalização e a fraca articulação da assistência com outras políticas sociais, a baixa capacidade institucional do nível federal e a insuficiente coordenação federativa são elementos que conferem desafios de implementação não triviais para a política de assistência social, em seus primórdios, como política de seguridade social (Palotti, 2008; Aranha, 2019).

A política de assistência social foi inscrita no marco da seguridade social brasileira com a CF/1988, que a inseriu no campo da garantia de direitos, a partir de sua definição como dever do Estado e direito do cidadão. Houve, naquele momento, um conjunto de mudanças substantivas, que abrangeram a criação do sistema de seguridade social, integrado pelas políticas de saúde, previdência e assistência social, rompendo-se, pela primeira vez na história do país, com a lógica do vínculo empregatício contributivo como o principal critério de acesso à proteção social (Cardoso Junior e Jaccoud, 2005). Após a CF/1988, a assistência social é afirmada como política pública de natureza não contributiva, prestada pelo Estado a quem dela necessitar, o que lhe confere uma dimensão universalista. É também assegurada a provisão de benefícios para idosos e pessoas com deficiência. Tais mudanças visavam superar a lógica fragmentada e conservadora na qual a política operava, instituindo-se ofertas públicas de proteção social, na perspectiva dos direitos sociais e de proteção à vida, de forma sistêmica, contínua e regular (Sposati, 2009).

A criação do Ministério da Ação Social, ao agregar, em uma mesma estrutura administrativa, segmentos tão distintos, como saneamento, habitação, defesa civil e assistência, demonstra as parcas legitimidade e capacidade política no âmbito da política de assistência social, naquele momento (Palotti, 2008; Aranha, 2019).

A Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) foi promulgada em 1993, no governo Itamar Franco, e com isso tem-se a definição do arcabouço legal da política, com a regulamentação dos arts. 203 e 204 da CF/1988, que previam a criação de



um sistema de gestão descentralizado e participativo. Também na Loas, criou-se o dispositivo dos fundos de assistência social, construindo-se as bases para o financiamento da política. Em 1992, foi extinto o CNSS e criado o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de caráter participativo, paritário e deliberativo, regulamentado em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Também o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) foi regulamentado em 1995, como unidade gestora federal do orçamento destinado à execução da política de assistência social; e, em 1998, foram definidos os meios jurídicos de transferência direta do FNAS para os fundos dos entes subnacionais. Com essas normativas, foram definidos mecanismos para descentralização da política, na tentativa de assegurar a continuidade da provisão dos serviços e superar a lógica de convênios e contratos para o financiamento das ações.

As operações do FNAS foram simplificadas, informatizadas e organizadas em três *modalidades* na organização das transferências financeiras aos estados e municípios. Para o repasse *fundo a fundo*, foram instituídos os conselhos de assistência social, de caráter deliberativo e no âmbito do controle social, nos três níveis de governo: CNAS, Conselho Estadual de Assistência Social (Ceas) e Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). Os conselhos e as conferências constituíram espaços de exercício do controle público sobre a política, definindo pautas e agendas no âmbito governamental.

Portanto, em meados da década de 1990, foram realizados investimentos institucionais significativos para o avanço da política, como a criação dos canais e órgãos de representação popular, a exemplo dos conselhos e fundos. Também, em meados da década, a LBA foi extinta, sendo que a Secretaria de Assistência Social, no âmbito do Ministério de Previdência e Assistência Social, assumiu a responsabilidade pela distribuição dos convênios, quadro de pessoal e patrimônio para estados, municípios e outros órgãos federais (Palotti, 2008). O BPC foi criado, em 1996, como dispositivo de segurança de renda para idosos e pessoas com deficiência em situação de pobreza extrema.

Em 1997, é publicada a primeira Norma Operacional Básica (NOB), que afirma o caráter participativo da política e estabelece uma Comissão Tripartite, de caráter consultivo, visando à articulação dos três níveis de governo. A segunda NOB, em 1998, redesenha espaços de pactuação e deliberação, criando a Comissão Intergestora Tripartite, para articular nacionalmente a política, e a Comissão Bipartite, para articular a política nos estados.

No final da década de 1990, ocorre a criação de programas de transferência de renda, inicialmente nos governos locais, e tem início a construção do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), voltado para a identificação do público em situação de pobreza no país. Entretanto, as

competências entre os entes federados ainda não estavam muito claras e os estados e municípios não encontraram incentivos que favorecessem o pacto federativo no âmbito da assistência social (Palotti, 2008).

Com o governo do presidente Lula, em 2003, há uma inflexão importante na política. Naquele ano, ocorre a criação do PBF, reunindo diversos programas de transferências de renda de distintas secretarias e para diferentes públicos. A criação do Ministério da Assistência Social (MAS), nesse mesmo ano, sinaliza a prioridade e a dimensão estratégica dessa política para o novo governo. Em 2004, opera-se a unificação do Ministério da Assistência com o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa) e com a Secretaria Executiva do Bolsa Família, que dá origem ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), agregando diversos programas (Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa, 2006).

Esse período é marcado por um aumento expressivo dos recursos financeiros aplicados, da cobertura dos programas e do investimento realizado para dotar o órgão central de capacidade técnica e institucional. Três grandes áreas de políticas de proteção passam a compor o MDS: transferência de renda, segurança alimentar e assistência social.

O investimento na criação de capacidade técnica fica evidente na construção das bases institucionais, com a formação de organizações fortes e com dimensão programática robusta, como é o caso do MDS. A implantação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi), responsável pelo monitoramento e pela avaliação das ações do ministério, bem como a implantação de sistemas de informação para operacionalizar a cooperação entre os níveis de governo, também evidenciam a expansão das capacidades da política pública. Como expressão desse esforço de expansão de capacidades, tem-se o programa do CapacitaSuas, voltado para a formação dos operadores da política no nível municipal e estadual de gestão, que capacitou dezenas de milhares de técnicos e operadores da rede socioassistencial, ao longo de sua existência, em parceria com 121 instituições de ensino superior (IES) de todo o país (Vilas Boas *et al.*, 2015).

Os anos 2000 marcaram, assim, um novo patamar de institucionalidade para a assistência social, com a implantação de novas estruturas organizacionais, aporte de pessoal e novos mecanismos de gestão para garantia da implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), instituída em 2004. A PNAS criou o Suas, a partir do qual a assistência social se organiza como um sistema, buscando-se uma ruptura com ações descontínuas e a falta de integração entre os entes federados. Por se tratar de um modelo de política baseado na descentralização, coube aos municípios o desafio de colocar em prática um conjunto de serviços, benefícios, programas e projetos parametrizados por referências normativas advindas da União, por meio do MDS e do CNAS.

É nesse contexto que se insere o aumento do quantitativo e a profissionalização de pessoal ocupado em todas as etapas e tarefas da política assistencial, notadamente aquele localizado nas municipalidades, onde acontece a prestação direta de serviços junto à população.

#### **4 A CRIAÇÃO DE CAPACIDADE ADMINISTRATIVA E POLÍTICA NO SUAS E O DESENVOLVIMENTO DAS INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS E NOS SERVIÇOS**

Na política de assistência, paralelamente ao empenho na construção da base normativa, fazem-se esforços para a criação de capacidade técnica, administrativa e política. Esta seção busca evidenciá-los.

A partir da Lei nº 12.435/2011 (que altera a Loas de 1993), da PNAS (de 2004), e da NOB (de 2005), a assistência social assume três importantes funções no contexto da seguridade social brasileira: a vigilância, a defesa e a proteção social.

A vigilância social está relacionada à produção e sistematização de informações, por meio de indicadores territorializados, a respeito de situações de vulnerabilidades e riscos sociais que incidem sobre indivíduos e famílias, bem como suas repercussões nos territórios de vida em seus diferentes ciclos, desde a infância até a velhice. Procura também acompanhar os padrões de atendimento dos serviços socioassistenciais, buscando demonstrar as qualidades de tais serviços (Brasil, 2005). A defesa social e institucional se vincula à noção da garantia dos direitos socioassistenciais, por meio da oferta de serviços de proteção social básica e especial, a partir dos quais se viabilizam, aos usuários dos serviços, o acesso ao conhecimento e a defesa desses direitos (Brasil, 2005). Quanto à função de proteção social, esta ocorre por meio da garantia das seguranças sociais (acolhida, renda, convívio, desenvolvimento de autonomia e apoio e auxílio), que são operacionalizadas por meio de serviços, programas, projetos e benefícios ofertados no Suas (Brasil, 2012).

Diante da heterogeneidade das ações da assistência social, o CNAS aprova, em 2009, por meio da Resolução nº 109, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, que objetiva a padronização dos serviços de proteção básica e especial em todo o território nacional e estabelece parâmetros de conteúdo de cada um deles, propósito, público e resultados esperados, entre outros critérios.

O campo normativo e regulatório é uma dimensão central para a ampliação das capacidades estatais no âmbito de qualquer política. Simultaneamente relacionado à dimensão administrativa e política, o marco normativo-regulatório da assistência constitui um legado estruturante da trajetória de construção institucional (Silveira, 2017). Na perspectiva de Silveira, a importância conferida ao marco regulatório está relacionada à maior necessidade de legitimação da política e de seus princípios, alicerçados na perspectiva do direito à proteção social não contributiva.

As ações do Suas estão orientadas para as famílias como objeto prioritário de intervenção (matricialidade sociofamiliar) e pelo foco no território, em uma perspectiva de gestão da proximidade. A política de assistência, com o Suas, passa a ser sistêmica, pautada no pacto federativo e na efetivação dos direitos socioassistenciais. Tais direitos são viabilizados pela oferta de serviços socioassistenciais, que se organizam em dois níveis de complexidade: serviços de proteção social básica e serviços de proteção social especial (de média e alta complexidade).

A proteção social básica “tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (Brasil, 2005, p. 33). Os serviços, nesse nível, têm caráter preventivo e são executados nos Centros de Referência de Assistência Social (Cras), em outros equipamentos públicos de assistência social, bem como nas entidades conveniadas e organizações não governamentais, que compõem a rede de serviços socioassistenciais. O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) é o serviço estruturante da proteção básica.

A proteção social especial, por sua vez, pode ser de média ou alta complexidade, e destina-se a famílias e indivíduos cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados, envolvendo ou não a ruptura dos laços familiares e comunitários. Trata-se da

modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (Brasil, 2009, p. 37).

Esses serviços encontram-se diretamente articulados com o sistema de garantia de direitos, o que envolve o Poder Judiciário e o Ministério Público. Os serviços de média complexidade são destinados às famílias e indivíduos que vivem situações de violação de direitos, mas que mantêm vínculos familiares e comunitários; enquanto a alta complexidade atende famílias e indivíduos em situação de desproteção e ameaça e que têm vínculos familiares rompidos, precisando, portanto, de uma proteção integral (Brasil, 2009, p. 38).

Os serviços de proteção especial são executados pelos Centros de Referência Especializada de Assistência Social (Creas), de base regional, podendo ser também de base municipal. O Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi) é o serviço estruturante da proteção especial. A regionalização do Paefi constitui uma das estratégias de ampliação do atendimento do Suas, direcionada a assegurar o acesso ao atendimento às populações dos municípios com até 20 mil habitantes. Por meio da implantação do Creas Regional, que exige a atuação dos estados e municípios, pode-se garantir a cobertura do atendimento à população de pequenos municípios que não possuem esse serviço.

O quadro 1 sintetiza os serviços tipificados, por nível de proteção, desenvolvidos pela rede socioassistencial do Suas.

QUADRO 1

Síntese dos serviços da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais

Proteção social básica	Proteção social especial	
	Média complexidade	Alta complexidade
Paif	Paefi	Serviço de Acolhimento Institucional
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	Serviço Especializado de Abordagem Social	Serviço de Acolhimento em República
Serviço de Proteção Social no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Pessoas Idosas	Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)	Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora
	Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos(as) e suas Famílias	Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências
	Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua	

Fonte: Brasil (2005, p. 33; 2009, p. 38).

Outra dimensão central da concepção de capacidade estatal refere-se ao componente político-institucional. Nesse sentido, importa ressaltar que a criação do Suas foi a principal deliberação da CNAS, em 2003 (Silveira, 2017). O processo de institucionalização e de criação de capacidade estatal vem sendo forjado e ganha densidade a partir de 2005, com a NOB/Suas, que estabelece a base normativa para a organização do sistema público estatal no campo da assistência social, apoiado no pacto federativo e na diretriz da descentralização.

Além de reafirmar as seguranças afiançadas, este instrumento normativo se ocupa em posicionar a responsabilidade estatal, com a definição dos tipos de gestão e dos níveis de habilitação, inaugurando, a exemplo da saúde, uma lógica de correspondência entre requisitos e incentivos, o que dinamiza as instâncias políticas do Suas. Nessa Norma não são “solucionados” os problemas típicos do pacto federativo no Suas. Ainda que existam responsabilidades bem demarcadas na Loas, como o cofinanciamento dos estados para benefícios eventuais, os entes federados se posicionam politicamente numa evidente verticalização: municípios com responsabilidades de ofertas de serviços; estados com função principal de monitorar e, para muitos, fiscalizar municípios; União com a coordenação nacional e repasse de recursos. Essa fase, portanto, foi estruturante e possibilitou que a assistência social se apresentasse como política pública na agenda dos governos e da própria sociedade civil, pela ampla difusão do sistema estatal e suas regras republicanas (Silveira, 2017, p. 496).

Em relação aos mecanismos e às estruturas de incentivos que foram criados, buscando melhorar a gestão do PBF e do Cadastro Único, teve início, em 2006, a implementação do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família

(IGD-BF), com foco no nível municipal; e em 2010 foram estabelecidos os meios para transferência de recursos para o nível estadual de gestão. Tal inovação foi disseminada aos Suas com a criação do IGD-Suas, em 2011 (Lei nº 12.435/2011), com o objetivo de apoiar, via recursos da União, o processo de descentralização dos serviços e benefícios de assistência social. Com esses instrumentos de financiamento, são estabelecidas as bases para a gestão do Suas, do PBF e do Cadastro Único, na perspectiva de fortalecimento do sistema federativo e da gestão descentralizada. A promulgação dessa lei é um marco no processo de institucionalização, por inserir o Suas na Loas, buscando garantir a sua sustentabilidade.

Em 2012, na NOB-Suas, é resgatado o planejamento como principal instrumento para a melhoria da oferta da provisão. Tem-se nesse sentido o Pacto de Aprimoramento do Suas, sustentado pela definição de metas, indicadores e ações para melhoria da gestão dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, bem como por mecanismos de monitoramento e avaliação. O plano tem periodicidade quadrienal, com revisão anual. Com essa normativa, afirma-se a concepção de proteção, os objetivos da política, sua organização no sistema federativo, o modelo de gestão compartilhada entre os entes federados, com estruturas de governança democráticas e participativas, com reforço do caráter deliberativo das instâncias de construção da política, como as conferências municipais, estaduais e nacional, que são centrais para a formulação da política. Também os conselhos, nos três níveis de gestão, são reforçados nessa normativa, enfatizando-se o compromisso com a publicização da política e a prestação de contas para a população.

A trajetória aqui descrita indica um esforço consistente e sistemático para fortalecimento da política de assistência, seja em sua dimensão técnica e administrativa, seja na dimensão político-institucional. A expansão da oferta dos serviços é evidência do investimento nas capacidades técnicas e administrativas da política de assistência. Em 2007, existiam 4.195 equipamentos de Cras no país, sendo que 56,6% dos municípios brasileiros tinham pelo menos um Cras. Em 2019, o número de Cras mais que dobrou, alcançando o total de 8.357, sendo que, já em 2017, 99% dos municípios tinham pelo menos um desses equipamentos (Mesquita, Paiva e Jaccoud, 2020).

Em 2008, com apenas três anos de criação do Suas, esses equipamentos apresentaram uma expansão de 167% em relação à quantidade existente em 2005, totalizando 6.124 unidades (5.142 Cras e 982 Creas). Dividindo o período de 2005 a 2017 em triênios, percebe-se que o primeiro deles foi o que apresentou maior expansão. O segundo triênio também assistiu a um aumento expressivo: em 2011, já havia 9.584 equipamentos socioassistenciais (Cras e Creas) nos municípios. Ainda que o ritmo de expansão dos Cras tenha diminuído nos anos posteriores, a quantidade de Cras e Creas existentes totalizou 10.869, ou seja, [era] quase cinco vezes maior que em 2005 (Mesquita, Paiva e Jaccoud, 2020, p. 198).

A implantação dos equipamentos estatais públicos em todo o território nacional, com ampla cobertura e a garantia de um sistema de financiamento<sup>15</sup> que viabiliza recursos continuados para municípios e estados, com repasses fundo a fundo, baseados em pisos de proteção, constituem elementos estruturantes da capacidade administrativa da política (Mesquita, Paiva e Jaccoud, 2020). A adoção de critérios técnicos e indicadores de desempenho para partilha de recursos, a tipificação dos serviços e a criação e o fortalecimento de sistemas de informação sobre a provisão dos serviços são alguns dos elementos que corroboram o avanço em termos de capacidades técnicas da política de assistência.

Do ponto de vista da capacidade política, destaca-se a trajetória ascendente do gasto da União com a política de assistência, refletindo a prioridade na agenda para a construção de suas capacidades em ambiente econômico favorável. Em 2003, esses gastos perfaziam R\$ 1,4 bilhão (em valores de 2018). Em 2013, após quase dez anos de criação do Suas, a despesa da União com o Suas mais que dobrou, atingindo o patamar de R\$ 3 bilhões<sup>16</sup> (Mesquita, Paiva e Jaccoud, 2020). Essa expansão de gastos ocorre em um período de crescimento econômico que abriu espaço fiscal para o incremento de recursos e para a contratação de trabalhadores. A partir de 2014, com a crise econômica, observa-se uma reversão do comportamento do gasto federal: o montante destinado ao Suas cai para R\$ 2,5 bilhões, e chega a R\$ 2,3 bilhões em 2015. Em 2016 e 2017, os gastos aumentam, mas, em 2018, os recursos destinados ao Suas caem novamente, chegando a R\$ 2,5 bilhões, o que afetou também a regularidade dos repasses aos entes<sup>17</sup> (Mesquita, Paiva e Jaccoud, 2020).

Além da cooperação entre os entes, outra dimensão da capacidade política que merece destaque foi a criação de instâncias e formas de participação social para a construção da política e sua implementação, como a realização das conferências (municipais, estaduais e nacional), a criação dos conselhos e fóruns de participação dos usuários e comissões tri ou bipartites. Ainda na dimensão político-institucional, cabe ressaltar o esforço para o estabelecimento do pacto federativo e da cooperação entre entes federados, para a produção de uma política que institui também relações entre os poderes (Executivo e Judiciário), relações entre

---

15. A operacionalização da política se beneficiou do modelo compartilhado de “cofinanciamento entre os entes, por meio de transferências regulares e automáticas, bem como a necessidade de destinação de recursos para benefícios, serviços, programas e projetos. Os blocos de financiamento são instituídos abrangendo: proteções básica e especial; gestão do Suas; gestão do Programa Bolsa Família e Cadastro Único” (Silveira, 2017, p. 500).

16. Foram considerados os gastos com serviços, os programas/projetos socioassistenciais, IGD-Suas, além de recursos destinados ao financiamento dos conselhos de assistência social e da vigilância socioassistencial. Foram desconsiderados os benefícios socioassistenciais (BPC), os benefícios de transferência de renda (PBF, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti, e Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem), além das despesas com o Cadastro Único e o IGD-PBF (Mesquita, Paiva e Jaccoud, 2020, p. 193).

17. A expansão de gastos que ocorre em 2016 e 2017, momento de restrição fiscal, se deve sobretudo à priorização do Programa Criança Feliz (Mesquita, Paiva e Jaccoud, 2020).



os distintos setores de políticas (educação, saúde, cultura etc.) e entre entidades da sociedade civil e o poder público, na provisão dos serviços socioassistenciais, por meio da rede socioassistencial.<sup>18</sup>

De acordo com NOB-Suas,

a rede socioassistencial é um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade (Brasil, 2005, p. 94).<sup>19</sup>

Com essa descrição da organização do Suas, da sua oferta de serviços socioassistenciais e da expansão de sua rede de serviços e de trabalhadores, observa-se a complexidade dessa política pública, que conta com um conjunto muito diverso de agentes públicos, governamentais e não governamentais, de distintas esferas de governo e de diferentes poderes, configurando um campo de intervenção pública que tem, em seus trabalhadores, a sua principal base de ação. Focar essa dimensão constitui uma base importante para análise da capacidade técnica e administrativa da política, objeto da próxima seção.

## 5 A FORÇA DE TRABALHO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A análise da evolução da força de trabalho na política de assistência social, ao longo das últimas décadas, é ainda uma investigação difícil pela relativa *juventude* desse campo programático e, infelizmente, pela imprecisão dos registros e descontinuidades das séries históricas recentes. A Relação Anual de Informações Sociais (Rais), a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) e o Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo Suas) são fontes potencialmente interessantes para esse estudo, mas não parecem trazer estatísticas convergentes em termos quantitativos e em termos de tendências.

De um lado, a Rais não parece contabilizar a totalidade de profissionais alocados nessa política nos estados e municípios, a julgar pelo quantitativo de assistentes sociais registrados. Ademais, pela natureza desse registro administrativo, a Rais não identifica a lotação setorial desses e de outros profissionais que atuam

18. Vários normativos regulam a rede socioassistencial (Loas/Lei nº 8.742/1993, Política Nacional de Assistência Social/Resolução CNAS nº 145/2004), NOB-Suas (Resolução CNAS nº130/2005) e Decreto nº 6.308/2007, que dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social.

19. De acordo com a NOB-Suas, "a ação da rede socioassistencial de proteção básica e especial é realizada diretamente por organizações governamentais ou mediante convênios, ajustes ou parcerias com organizações e entidades de assistência social. A relação entre as entidades de assistência social e o Suas se dá através de um vínculo – vínculo Suas – pautado pelo reconhecimento da condição de parceiro da política pública de assistência social. Será estabelecido a partir desse reconhecimento pelo órgão gestor, da entidade, previamente inscrita no respectivo conselho de assistência social, da identificação de suas ações nos níveis de complexidade definidos pela Política Nacional de Assistência Social e de sua possibilidade de inserção no processo de trabalho em rede hierarquizada e complementar" (Brasil, 2005, p. 97) .



na área, psicólogos, terapeutas ocupacionais, advogados etc., nas prefeituras e governos estaduais. Assim, com essa base de dados, não é possível analisar, de forma consistente, a alocação crescente de trabalhadores nos serviços assistenciais e em outras atividades de gestão do Suas pelo país, nos últimos quinze a vinte anos.

A Munic, por sua vez, pioneira em 2005 no levantamento dos trabalhadores, dos equipamentos e das características da institucionalização da política de assistência social nos municípios, por meio de parceria institucional entre o IBGE e a Sagi do MDS, sofreu uma descontinuidade ruínosa em sua edição em 2017. Depois de a pesquisa ter sido replicada e aprimorada em duas coletas – 2009 e 2013 –, o levantamento de 2017 não contemplou o registro do quantitativo de trabalhadores e outras variáveis relevantes para acompanhamento da institucionalização da política. Vale registrar que, desde 2016, outras políticas passaram a vivenciar situações semelhantes, com interrupção de séries históricas ou de processos de aprimoramento da coleta, como revelam, de forma emblemática, as reduções dos quesitos previstos no Censo Agropecuário 2017 e no Censo Demográfico 2020-2022.<sup>20</sup>

A série da Munic de 2005 a 2013, no entanto, permite visualizar o fortalecimento da política de assistência social pelo país no período, quando o número de municípios com secretaria exclusiva nesse campo programático passou de 3.273 para 4.197 (tornando-se 28% maior). Outra indicação de sua institucionalização nos municípios, trazida pela Munic, é o expressivo aumento de trabalhadores envolvidos: entre 2005 e 2013, o total de servidores passou de 139,5 mil para 244,7 mil, cifra 75% maior.

Com o Censo Suas, é possível fazer uma análise histórica mais extensa e comparável do quantitativo e das características dos trabalhadores, no período 2011-2017.<sup>21</sup> Inspirada no suplemento de assistência social realizada na Munic 2015, este levantamento eletrônico (então chamado de Censo Cras) foi realizado pela primeira vez em 2007. Desde então, o levantamento tem sido anual, ampliando-se a cobertura de coleta – equipamentos públicos, não governamentais e outras unidades administrativas – com questionários mais abrangentes, de modo a se acompanhar a dinâmica de estruturação e capilaridade do Suas. As informações sobre os vínculos dos trabalhadores, a escolaridade e as ocupações atuantes no Suas parecem adquirir maior consistência e regularidade a partir de 2011, motivo pelo qual são empregadas nesta seção.

Retratando esse duplo movimento, de expansão dos serviços socioassistenciais e ampliação das unidades de investigação nos municípios, o Censo Suas revela que, entre 2011 e 2017, o total de trabalhadores nos equipamentos públicos

---

20. Esse desprestígio das estatísticas públicas e de órgãos produtores de informação passou a ser ainda mais intenso a partir de 2019, interrompendo um ciclo virtuoso e sinérgico de produção de informação e seu uso nas políticas públicas (Jannuzzi, 2021).

21. Os dados sobre recursos humanos do Censo Suas 2018 e 2019 requerem análises mais aprofundadas para avaliação da comparabilidade da série histórica. Por essa razão, não são usados neste estudo.

governamentais e não governamentais prestadores de serviços cresceu de forma expressiva, saindo de 78,6 mil para mais de 305 mil trabalhadores, um aumento de quase quatro vezes (tabela 1).

A expansão do número de trabalhadores, ao longo dos anos, é um reflexo da expansão da capacidade técnica e administrativa da política. Considerando-se apenas os trabalhadores alocados na provisão dos serviços nos Cras e Creas, esse número passou de 77.376, em 2011, para 118.798 em 2017, uma expansão de 53,4%.

**TABELA 1**  
**Trabalhadores nos equipamentos do Suas: rede governamental e não governamental – Brasil (2011-2017)**

Equipamento	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Centro Pop <sup>1</sup>	1.187	1.636	1.914	3.028	3.108	3.116	2.988
Cras	59.109	68.275	75.241	95.325	91.965	89.038	95.967
Creas	18.267	19.877	20.938	22.082	22.288	22.680	22.831
Centro de acolhimento	-	-	59.086	75.613	83.824	89.384	91.676
Centro de convivência	-	-	-	-	60.224	65.233	65.305
Centro Dia <sup>2</sup>	-	-	-	-	22.484	25.151	25.978
Família acolhedora	-	-	-	-	-	-	821
<b>Total</b>	<b>78.563</b>	<b>89.788</b>	<b>157.179</b>	<b>196.048</b>	<b>283.893</b>	<b>294.602</b>	<b>305.566</b>

Fonte: Censo Suas.

Notas: <sup>1</sup> Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

<sup>2</sup> O Centro Dia é uma unidade pública destinada ao atendimento especializado a pessoas idosas e a pessoas com deficiência que tenham algum grau de dependência de cuidados.

Frente às limitações que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) impõe à contratação de pessoal nos municípios, essa expansão da força de trabalho deve-se, em alguma medida, às mudanças na legislação que permitiram a estados e municípios utilizarem recursos federais para pagamento de pessoal no Suas (Mesquita, Paiva e Jaccoud, 2020). Também contribuiu para esse aumento a incorporação e a expansão da rede não governamental prestadora de serviços junto ao Suas, em especial, os centros de acolhimento e os centros de convivência.

Essa evolução quantitativa da força de trabalho do Suas não foi acompanhada, no entanto, em igual intensidade, pela regularização dos vínculos contratuais. No que concerne à força de trabalho alocada nos Cras e Creas, observou-se aumento significativo da parcela de estatutários no período, de 24,5 mil para quase 42 mil servidores, entre 2011 e 2017. Contudo, em 2017, cerca de metade dos trabalhadores ainda continuava sendo contratada por meio de vínculos precários (tabela 2). Os comissionados tiveram aumento de 70% no período, e os contratados pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) foram os que menos cresceram (17,82%).

TABELA 2  
Trabalhadores dos Cras e Creas, por vínculos de trabalho – Brasil (2011-2017)

Vínculo	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variação (%)
Estatutários	24.486	28.987	32.754	36.424	37.866	39.740	41.760	70,55
CLT	5.759	6.378	7.021	8.153	7.889	7.401	6.785	17,82
Comissionados	6.871	7.404	9.332	11.379	10.884	10.247	11.681	70,00
Sem vínculo permanente	40.255	45.382	47.072	61.451	57.614	54.330	58.572	45,50
Não informado	5	1	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>77.376</b>	<b>88.152</b>	<b>96.179</b>	<b>117.407</b>	<b>114.253</b>	<b>111.718</b>	<b>118.798</b>	<b>53,53</b>

Fonte: Censo Suas.

A ampliação do conjunto de serviços socioassistenciais prestados à população levou a um aumento da contratação e também da qualificação dos trabalhadores. Houve um aumento expressivo do conjunto de profissionais de nível técnico e de nível superior (tabela 3). Em 2017, o corpo técnico dos Cras e Creas era composto por 40% de trabalhadores com nível médio e metade com nível superior (e pós-graduação).

TABELA 3  
Trabalhadores dos Cras e Creas, por nível de escolaridade – Brasil (2011-2017)

Escolaridade	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variação (%)
Sem instrução	3.381	3.835	4.217	4.633	4.454	4.044	4.123	21,95
Ensino fundamental	5.729	6.349	6.959	7.705	7.174	6.649	6.981	21,85
Ensino médio	27.155	31.806	35.677	49.053	46.784	44.898	48.023	76,85
Ensino superior	34.399	39.043	42.234	48.517	48.107	47.982	51.121	48,61
Pós-graduação	6.707	7.118	7.092	7.499	7.734	8.145	8.550	27,48
Não informado	5	1	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>77.376</b>	<b>88.152</b>	<b>96.179</b>	<b>117.407</b>	<b>114.253</b>	<b>111.718</b>	<b>118.798</b>	<b>53,53</b>

Fonte: Censo Suas.

Entre os profissionais de nível superior envolvidos nos serviços dos Cras e Creas, em 2017, eram mais numerosos os assistentes sociais (25,6 mil), os psicólogos (14,5 mil) e os pedagogos (7,1 mil) (tabela 4). De 2011 a 2017, o número de profissionais da assistência social quase dobrou. Dada a diversidade e a complexidade do trabalho socioassistencial, os serviços requerem várias competências profissionais, como se verifica na burocracia alocada nos Cras e Creas, que requerem também advogados, administradores e ocupações no campo da saúde. Em que pese o aumento na alocação de profissionais de nível superior, chama a atenção o aumento dos profissionais com ocupações de nível médio, que passou de 9,3 mil, em 2011, para 30,1 mil, em 2017. Por sua vez, os que não tinham formação profissional em 2017 (28,3 mil) ficaram relativamente estáveis no período.

TABELA 4  
Trabalhadores dos Cras e Creas, por área de formação – Brasil (2011-2017)

Profissão	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variação (%)
Administrador	504	531	650	729	862	897	1.185	135,12
Advogado	1.347	1.496	1.618	1.783	1.871	1.848	1.980	46,99
Analista de sistemas	20	34	34	46	59	63	81	305,00
Antropólogo	5	6	13	11	12	16	11	120,00
Assistente social	17.185	19.775	21.084	22.987	23.337	23.615	25.665	49,35
Cientista político	9	9	13	15	6	5	12	33,33
Economista	64	53	49	59	59	59	60	-6,25
Enfermeiro	91	92	95	95	100	101	122	34,07
Fisioterapeuta	95	126	119	161	131	126	135	42,11
Médico	4	2	6	3	3	4	3	-25,00
Não informado	5	1	-	-	-	-	-	-
Nutricionista	103	100	99	111	109	92	122	18,45
Outra formação de nível superior	5.227	5.947	5.757	9.042	8.710	8.825	8.808	68,51
Pedagogo	4.983	5.228	5.513	7.018	6.662	6.405	7.194	44,37
Profissional de nível médio	9.320	13.591	17.971	27.222	27.050	26.408	30.161	223,62
Programador	7	8	7	8	11	5	51	628,57
Psicólogo	11.159	12.435	12.882	13.667	13.731	13.824	14.544	30,33
Sem formação profissional	26.945	28.399	29.987	34.169	31.249	29.124	28.358	5,24
Sociólogo	130	139	135	128	127	118	130	0,00
Terapeuta ocupacional	173	180	147	153	164	183	176	1,73
<b>Total</b>	<b>77.376</b>	<b>88.152</b>	<b>96.179</b>	<b>117.407</b>	<b>114.253</b>	<b>111.718</b>	<b>118.798</b>	<b>53,53</b>

Fonte: Censo Suas.

Nesta seção, foi feita uma descrição da força de trabalho envolvida com a oferta dos serviços socioassistenciais. Observou-se, além de sua expansão ao longo dos anos, as características do vínculo e o perfil profissional dos operadores da política *na ponta*. A seção 6 apresenta, ainda que brevemente, alguns elementos relativos à natureza da política que impactam a provisão dos serviços, e destaca a centralidade dos técnicos para o alcance dos objetivos da política de assistência social.

## 6 OS TRABALHADORES DO SUAS PARA ALÉM DOS NÚMEROS: O COTIDIANO E O FAZER DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A política de assistência social apresenta, de forma acentuada, uma característica presente em toda política pública: a centralidade dos servidores que estão situados nos ministérios, nas secretarias estaduais e municipais, e que atuam em serviços distintos e atendem indivíduos, grupos e famílias que se encontram em situação

de vulnerabilidade e risco social, em uma diversidade de equipamentos, nos mais de 5.570 municípios brasileiros. Para além da expansão e qualificação da força de trabalho dos agentes, importa, e muito, a consideração das dimensões relacionadas à natureza do trabalho que impactam diretamente a provisão dos serviços socioassistenciais. O componente intersubjetivo e a centralidade dos processos interpretativos, no âmago da provisão dos serviços, acrescenta ainda maior complexidade ao processo de implementação das políticas de assistência social.

Se os agentes de ponta são cruciais para grande parte das políticas sociais, para a área de assistência essa centralidade fica ainda mais evidente. São esses trabalhadores, em sua maioria mulheres (cerca de 80%), que fazem a tradução ou operacionalização dos princípios, das normas, das intenções políticas e dos objetivos para a realidade, sob a forma de políticas públicas. São essas pessoas que, no desenvolvimento de atividades cotidianas, geram valor público e produzem efeitos na população atendida. Saliente-se que essa clientela é composta, em sua imensa maioria, por famílias e indivíduos em situação de alta vulnerabilidade social e com poucos recursos para enfrentar as condições de violação de direitos – ou ainda a fome, o desemprego, a morte, a perda de apoio para proteger-se dos eventos de risco e das condições de vulnerabilidade social.

Seja no processo de formulação, seja no de implementação, a burocracia de médio escalão e a burocracia do nível de rua cumprem um papel crucial, pois constituem os verdadeiros ativos ou *tecnologias* capazes de produzir os resultados desejados na proteção social não contributiva no Brasil, fazendo a tradução de normativas, a partir de suas percepções e julgamentos (Bronzo, Costa e Guimarães, 2022).

Tradicionalmente, desde seu surgimento, a política de assistência opera sob a forma de entrega de benefícios tangíveis, como dinheiro, cestas básicas, auxílios diversos, e, durante muito tempo – e até há bem pouco tempo –, as ações de assistência ainda abrangiam, majoritariamente, doações de cestas básicas, de roupas e cobertores, próteses, cadeiras de rodas, sem compromisso com a garantia de direitos e com a ideia de proteção social.

A política de assistência, desde a CF/1988, e, sobretudo, após o Suas, altera a natureza dessa oferta. Ainda existem os benefícios eventuais, auxílios em dinheiro ou em espécie, que são utilizados como instrumentos de proteção, mas estes não são os únicos, e nem mesmo os mais importantes. A ênfase da oferta dos serviços específicos da assistência social está nos serviços do Paif e do Paefi, desenvolvidos nos Cras e Creas, respectivamente, voltados para o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, para a proteção dos indivíduos com direitos ameaçados ou violados, para o fortalecimento da autonomia e do protagonismo da população atendida.

Entre as ações desenvolvidas cotidianamente pelos trabalhadores do Suas, citem-se o atendimento familiar ou individualizado; visitas domiciliares; busca ativa de usuários ainda não inseridos na rede de proteção; acolhimento de demandas; encaminhamentos para outras políticas e serviços; desenvolvimento de oficinas e atividades diversas; ações junto ao território para articulação das redes locais e desenvolvimento dos vínculos comunitários; além de outro conjunto nada desprezível de atividades, como cadastramento de usuários e atualização de dados e informações para alimentação dos sistemas nacionais de informação, entre outras.

O público coberto pelos serviços ofertados anualmente nos Cras atinge cerca de 40 milhões de famílias referenciadas, sendo mais de 21 milhões de atendimentos realizados por ano (Silveira *et al.*, 2020, p. 3). Esse público compreende famílias em situação de insegurança alimentar, com vínculos familiares e comunitários fragilizados, indivíduos e grupos vítimas de violências, abuso sexual, negligência, abandono, pessoas com deficiência, idosos atendidos em domicílios ou abrigados em instituições de longa permanência, pessoas em situação de rua, migrantes, crianças em situação de exploração do trabalho, crianças e jovens abrigados ou em cumprimento de medidas protetivas e socioeducativas. Esses indivíduos e famílias compartilham situações de vulnerabilidade e de risco social, em territórios com infraestrutura precária em termos de acesso aos serviços públicos e, não raro, em cenários de violência e insegurança social.

O público com o qual a assistência social trabalha vive em condições de intensas e diversas dimensões de privação material. Mas, para além das privações materiais – que são profundas e duradouras, não raro intergeracionais –, a literatura especializada aponta que, nas condições de pobreza, principalmente pobreza extrema, estão presentes ainda dimensões menos tangíveis, que se caracterizam pela presença de condições psicossociais negativas, como baixa autoestima, apatia, fatalismo, desesperança, subalternidade, baixa capacidade de ação, entre outras (Raczinsky, 2002; OPHI e CAF, 2016; Nayaran *et al.*, 2002; Alsop, 2005; Rego e Pinzani, 2013; Paugam, 2003; Bronzo e Prates, 2012).

Essas condições impactam nas possibilidades de enfrentamento da reprodução da pobreza, mantendo as pessoas presas nas *armadilhas da pobreza*, pela operação simultânea de diversos vetores de privação (de ordem material ou como recursos emocionais e sociorrelacionais) que se somam, interagem e ampliam seus efeitos perversos. A complexidade da produção, reprodução ou superação das condições de pobreza passa pela interação de macrofatores, relativos às estruturas de oportunidades abertas, sobretudo, pelo Estado, via provisão de políticas públicas; e por fatores de natureza relacional e intersubjetiva, que se produzem nas interações sociais, sobretudo entre pobres e não pobres, e entre técnicos e agentes governamentais e a população beneficiária das políticas de assistência social (e demais políticas sociais).

Nessa complexa teia, as relações entre a burocracia do nível de rua (Lotta, 2012) e a população atendida constituem um ativo relevante para a busca de soluções e provisões, o que reforça a importância do recrutamento meritocrático e do desenvolvimento profissional desses agentes. São eles os catalisadores dos “processos de conversão de intenções políticas em consequências sobre a sociedade”<sup>22</sup> (Nogueira, 1998, p. 11, tradução nossa), operando os serviços na tentativa de alterar as condições de desproteção de uma enorme parcela da população.

Essa dimensão é central para a efetividade dos serviços socioassistenciais, na medida em que, ao contrário da área da saúde, que conta com equipamentos sofisticados para atuação nos serviços de média e alta complexidade, o principal instrumento ou a tecnologia disponível, no campo da assistência, são os servidores e agentes que ofertam os serviços (Bronzo, Costa e Guimarães, 2022). Estes interagem face a face com os beneficiários da política em “encontros burocráticos”, com claros “efeitos de subjetivação” (Pires, 2020, p. 37), permeados por representações, valores, preconceitos (Lotta, 2019), atravessados por dimensões de natureza psicossocial que estão presentes e afetam o desenvolvimento dos serviços e, portanto, os resultados da política.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste texto, abordou-se a construção de capacidades estatais no desenvolvimento da política de assistência social, resgatando-se sua trajetória desde seus primórdios, quando nem mesmo era considerada um campo de ação governamental. As instituições filantrópicas, agindo sob a ótica da benemerência, da caridade e do favor, eram os agentes centrais na provisão da política, cabendo ao governo uma atuação fragmentada, pulverizada, sem aparato organizacional e arcabouço normativo e institucional. Foram apresentadas inovações institucionais e aspectos relativos ao aumento da capacidade política e administrativa dos programas e serviços socioassistenciais, ao longo dos anos 2000 e 2010, no Brasil.

O grande momento de inflexão ocorre com a CF/1988, que estabelece a gramática dos direitos e insere a assistência social como um dos três pilares do sistema de seguridade brasileiro. Conjuntos de leis, decretos, documentos normativos, portarias, instâncias de pactuação e de participação social, fundos, pisos, mecanismos de incentivos e de tipificação dos serviços foram sendo estruturados para garantir a dimensão de um sistema destinado à política de assistência. Isso significa dotá-la de organicidade, partindo de uma concepção de proteção que segue os princípios do Sistema Único de Saúde (SUS) de discriminação de serviços de

---

22. No original, “procesos de conversión de intencionalidades políticas en consecuencias sobre la sociedad.

baixa, média e alta complexidade e de organização da oferta a partir dos níveis de proteção (básica e especial).

A criação de novas estruturas organizacionais e novos mecanismos de gestão também marca o esforço de fortalecimento das capacidades administrativas, técnicas e institucionais dos governos, em seus diferentes níveis de gestão. As inovações nos instrumentos de gestão, de financiamento e de pactuação federativa adotados na construção do arcabouço normativo e institucional, bem como o montante de recursos alocados, são indicadores de que a capacidade política fortalece a capacidade estatal de provisão de bens e serviços públicos, com resultados e impactos sociais positivos ao longo do tempo. Alimentando-se reciprocamente, as inovações ocorrem em diversos âmbitos – legal, normativo, institucional, técnico e administrativo –, mas são provocadas e sustentadas a partir de um claro objetivo valorativo e político, que é a garantia da proteção social e dos direitos de cidadania orientados pelos princípios de equidade e justiça social.

Como aponta a bibliografia sobre capacidade estatal, parece ter havido correlação positiva entre orientação política do governo federal e priorização das forças políticas, para se alçar ao topo da agenda o fortalecimento do Suas, no período analisado, e se propiciar o aumento da capacidade administrativa, com crescimento da força de trabalho e a qualificação da burocracia em todas as esferas de governo. A qualidade e a profissionalização da burocracia, bem como seus atributos, por exemplo, a formação profissional e a qualificação, o vínculo profissional e o escopo de trabalho, são considerados fatores estratégicos para o fortalecimento da capacidade estatal e, conseqüentemente, para o alcance dos objetivos das políticas públicas (Evans, 1993; Repetto, 2004; Souza, 2016).

Houve um crescimento do número de trabalhadores com vínculos estáveis, revelando uma certa sustentabilidade da política, consequência da estruturação institucional da política nacional de assistência social, desde a CF/1988, e, sobretudo entre 2003 e 2014, de decisões e prioridades políticas direcionadas ao combate à fome e à pobreza, expressas na evolução ascendente do gasto federal na área e incremento da disponibilização dos equipamentos públicos. Entretanto, como vimos, o volume de trabalhadores com vínculos precários é alto, influenciando a rotatividade do pessoal e a precarização de suas condições de trabalho. A dimensão burocrática – que envolve regras uniformes e impessoais e procedimentos administrativos que plasmam a estrutura organizacional – tem forte impacto na capacidade estatal e no campo político. O recrutamento meritocrático da burocracia por concurso, para o ingresso na carreira pública, evita que o emprego público seja utilizado como instrumento de patronagem e diminui a captura dos interesses públicos pelos privados.



Para além da quantidade e da escolaridade dos trabalhadores da assistência, a qualidade dos técnicos de ponta importa, e muito, para a tradução dos objetivos da política em resultados efetivos de proteção social. Dotados de ampla discricionariedade, ainda que operando em um universo de serviços tipificados, os trabalhadores do Suas constituem o insumo principal para a produção dos serviços socioassistenciais e, portanto, para a efetivação dos direitos de proteção social. Em um país com uma realidade socioeconômica tão diversa e heterogênea como a brasileira, o sucesso desses empreendimentos coletivos depende de muitos fatores e condições, sobretudo quando voltados a atuar em dimensões estruturantes, como a fome, a desproteção social e a desigualdade.

As conexões entre a qualidade das burocracias e o desempenho dos serviços ou efeitos da política ainda constituem um campo pouco explorado de estudos. Mas existem evidências de que, embora este possa não ser um elemento suficiente, certamente é necessário como atributo de capacidades estatais para o provimento da política de assistência social (D’Albuquerque, 2017). A consolidação da profissionalização da burocracia, que significa recursos humanos com maior escolaridade e vínculos estáveis, e também capacitados para a compreensão dos princípios e das diretrizes da política, pode não ser um elemento determinante, mas certamente é condicionante dos resultados esperados com a oferta da proteção social.

Essas dimensões analíticas têm sido pouco mencionadas nas investigações sobre as mudanças sociais no país, em que pesem o montante de recursos públicos e o volume de pessoal técnico envolvido, e, em especial, os contextos e as situações de vulnerabilidade em que os profissionais atuam. A ampliação da demanda por proteção social – com o empobrecimento da população, a ampliação da desigualdade social e o retorno do país ao Mapa da Fome – ocorre ao mesmo tempo que se presencia uma retração do investimento em políticas sociais, seguindo as prerrogativas da Emenda Constitucional (EC) nº 95. Essa retração impacta direta e profundamente na implantação da política de assistência social nos municípios, em um contexto de escassez de trabalhadores para a provisão de serviços socioassistenciais. Ainda que tenha sofrido acréscimos ao longo dos anos, esse número ainda é insuficiente e prejudica, de forma central, tanto a cobertura quanto a qualidade dos atendimentos ofertados pelos equipamentos públicos e pela rede socioassistencial (Filgueiras, 2013).

Não fossem os avanços, em termos de capacidade estatal, na política de assistência social, as mudanças sociais teriam sido certamente menos intensas e menos abrangentes pelos territórios brasileiros. Se as evidências aqui sistematizadas não são suficientes para corroborar essa tese, o quadro contrafactual observado nos últimos cinco anos talvez não pudesse ser mais ilustrativo nesse sentido.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, R. B.; LIMA, L. L. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 89, p. 1-28, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3P6Ipnh>>.
- ALSOP, R. Empowerment: if it matters, how do we measure it? *In*: THE MANY DIMENSIONS OF POVERTY – INTERNATIONAL CONFERENCE, 2005, Brasília, Federal District. **Conference Paper**, 2005.
- ARANHA, A. V. **Estado em ação**: ideias, atores e instituições no enfrentamento da fome e da extrema pobreza no Brasil. 2019. Tese (Doutorado) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2019.
- BERTRANOU, J. Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. **Revista Estado y Políticas Públicas**, n. 4, p. 37-59, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3z2TkZR>>.
- BICHIR, R.; SIMONI JUNIOR, S. Disseminação de capacidades estatais na política de assistência social: uma análise na escala dos municípios. *In*: GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (Org.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/Cegov, 2021. p. 434-470. Disponível em: <<https://bit.ly/3bZQQ5e>>.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/Suas)**. Brasília: MDS, 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/2UvWz50>>.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**: texto da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília: MDS, 2009.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **NOB Suas 2012**. Brasília: MDS, 2012 Disponível em: <<https://bit.ly/3CLIPuy>>.
- BRONZO, C.; PRATES, I. Tocando o intangível: explorando efeitos de programas sociais nas dimensões menos tangíveis da pobreza. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, p. 107-128, 2012.
- BRONZO, C.; COSTA, E. C. R.; GUIMARÃES, F. A burocracia de nível de rua na implementação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif): percepções e traduções de normativas nas políticas públicas. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 14, n. 2, p. 1-16, abr.-jun. 2022.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005. p. 181-260.

CARREIRA, D.; DAVID, G. (Coord.). **LDO/LOA 2021 e PEC 188: Piso mínimo emergencial para serviços essenciais, desmonte do Estado pela PEC do Pacto Federativo e necessidade de mudanças urgentes nas regras fiscais**. São Paulo: Coalizão Direitos Valem Mais, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3LTQfzY>>.

CINGOLANI, L. **The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Maastricht: UNU-Merit, 2013. (Working Paper Series, n. 53). Disponível em: <<https://bit.ly/3IHpQDV>>.

CLAD – CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO. Uma nova gestão pública para a América Latina. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 1, p. 121-144, 1999. Disponível em: <<https://bit.ly/3ayCpVs>>.

COTTA, T. C. **Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural**. Brasília: Enap, 1997. (Texto para Discussão, n. 21).

D'ALBUQUERQUE, R. W. **A demanda por serviços socioassistenciais e a burocracia da assistência social dos municípios brasileiros**. 2017. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

DRAIBE, S. M. As políticas de combate à pobreza na América Latina. **São Paulo em Perspectiva**, v. 4, n. 2, p. 18-24, 1990.

\_\_\_\_\_. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. **São Paulo em Perspectiva**, v. 11, n. 4, p. 3-15, 1997.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 28-29, abr. 1993. Disponível em: <<https://bit.ly/3UPqG7k>>. Acesso em: 25 ago. 2022.

FILGUEIRAS, C. A. C. A expansão do social como campo de trabalho e seus desafios para os profissionais da política de assistência social no Brasil. *In*: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DO TRABALHO, 7., 2013, São Paulo. **Anais...** 2013.

GOMIDE, A. de A. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. *In*: GOMIDE, A. de A.; BOSCHI, R. R. (Ed.). **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 15-47.

GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (Org.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/Cegov, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3z2Z2Lb>>.

GRINDLE, M. S. (Ed.). **Challenging the State: crisis and innovation in Latin America and Africa**. Cambridge, United States: Cambridge University Press, 1996.

JANNUZZI, P. de M. Informação estatística e políticas públicas: do debate racional esclarecido à irracionalidade terraplanista. *In*: NICOLÁS, M. A.; GAITÁN, F. (Org.). **Desmonte do Estado e retração da cidadania: pensando alternativas de proteção social**. 1. ed. Rio de Janeiro: INCT-PPED, 2021. v. 1, p. 32-50.

LOTTA, G. S. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. *In*: FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC-Minas, 2012. p. 221-259.

\_\_\_\_\_. Práticas, interações, categorização e julgamentos: análise da ação discricionária dos agentes comunitários de saúde. *In*: PIRES, R. R. C. (Org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 527-547.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C. Categorizando usuários “fáceis” e “difíceis”: práticas cotidianas de implementação de políticas públicas e a produção de diferenças sociais. **Dados**, v. 63, n. 4, p. 1-40, 2020.

LOUREIRO, M. R. *et al.* Construção de capacidade estatal nas áreas econômica e social no Brasil (1988-2016). *In*: ENCONTRO DA ABCP, 11., 2018, Curitiba. **Anais...** Curitiba: UFPR, 2018.

MESQUITA, A. C. S.; PAIVA, A. B.; JACCOUD, L. Instrumentos financeiros de coordenação no Suas. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Coordenação e relações inter-governamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020. p. 183-213.

MESTRINER, M. L. (Org.). **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MOORE, M. H. (Ed.). **Creating public value: strategic management in government**. Cambridge, United States: Harvard University Press, 1995.

NARAYAN, D. *et al.* (Ed.). **La voz de los pobres: clamando por el cambio**. Madrid: Mundiprensa; Banco Mundial, 2002.

NOGUEIRA, R. M. Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales. *In*: VELARDE, J. C. C. (Ed.). **Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales**. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2007. p. 63-116.

OPHI – OXFORD POVERTY & HUMAN DEVELOPMENT INITIATIVE; CAF – CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO. **Las dimensiones faltantes en la medición de la pobreza**. Bogotá: CAF; OPHI, 2016.

PALOTTI, P. L. de M. **Relações intergovernamentais e descentralização**: uma análise da implementação do Suas em Minas Gerais. 2008. Monografia (Graduação) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2008.

PAUGAM, S. (Ed.). **Desqualificação social**: ensaio sobre a nova pobreza. São Paulo: Cortez, 2003.

PIRES, R. R. C. Encontros burocráticos e suas reverberações simbólicas: uma exploração das experiências de interação cotidiana com agentes do Estado. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 23, p. 37-47, jun. 2020.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3P6ZI7P>>.

PIRES, R. R. C.; LOTTA, G. Burocracia de nível de rua e (re)produção de desigualdades sociais: comparando perspectivas de análise. *In*: PIRES, R. R. C. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 127-152.

RACZYNSKI, D. Equidad, inversión social y pobreza: innovar en como se concibe, diseña y gestiona la políticas y los programas sociales. *In*: SEMINARIO PERSPECTIVAS INNOVATIVAS EN POLÍTICA SOCIAL, 2002, Santiago. **Actas...** Santiago: Mideplan; Cepal, 2002. Mimeo.

REGO, W. L.; PINZANI, A. (Org.). **Vozes do Bolsa Família**: autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: Editora Unesp, 2013. 229 p.

REPETTO, F. **Capacidad estatal**: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina. Washington: Indes, 2004. (Serie Documentos de Trabajo, n. I-52).

SANTOS, W. G. dos. (Org.). **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SILVEIRA, J. I. Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 130, p. 487-506, 2017.

SILVEIRA, J. I. *et al.* **O desfinanciamento e o orçamento ordinário para assistência social**. São Paulo: Coalizão Direitos Valem Mais, 2020. (Nota Técnica).

SOARES, M. M.; CUNHA, E. da P. Política de assistência social e coordenação federativa no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 67, n. 1, p. 85-108, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3AJNhdV>>. Acesso em: 14 mar. 2022.

SOUZA, C. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. *In*: GOMIDE, A. de A.; BOSCHI, R. R. (Ed.). **Capacidades estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 51-103.

\_\_\_\_\_. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 27-45, 2017.

SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. *In*: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS; Unesco, 2009. p. 13-55. Disponível em: <<https://bit.ly/3O6Gs9f>>.

UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human development report 2010**: the real wealth of nations – pathways to human development. New York: UNDP, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3IHqSQj>>.

VAITSMAN, J.; RODRIGUES, R. W. S.; PAES-SOUSA, R. **O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais**: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: Unesco, 2006. (Policy Papers, n. 17). Disponível em: <<https://bit.ly/3NXDEv6>>.

VILAS BOAS, P. A. F. *et al.* A experiência de monitoramento do Programa Nacional de Capacitação dos Trabalhadores do Suas (CapacitaSuas). **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 9, p. 100-115, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3z23EkA>>.

## **DIMENSÕES DO SETOR DE SAÚDE NO BRASIL: ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E MÃO DE OBRA NOS SETORES PÚBLICO E PRIVADO<sup>1</sup>**

Sheila Barbosa<sup>2</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

No novo contexto delineado pela pandemia de covid-19 iniciada ao fim de 2019, a estrutura e as capacidades do setor de saúde adquiriram caráter estratégico para a saúde coletiva com efeitos inclusive sobre a economia mundial, vez que a limitada capacidade de atendimento frente ao aumento da demanda impulsionou diversas medidas de contenção do avanço da pandemia, incluindo a interrupção de atividades econômicas na maioria dos países, inclusive de grandes contingentes populacionais.

As dimensões territorial e populacional do Brasil constituem desafios a mais para a formação de uma estrutura abrangente, qualificada, sustentável e, sobretudo, igualitária no provimento de serviços de saúde. A concepção do Sistema Único de Saúde (SUS) do Brasil contempla a mobilização e participação dos setores público, privado e sem fins lucrativos para a obtenção de escala de oferta com objetivo de fazer frente aos desafios impostos pelas mencionadas dimensões do país. Em referência ao processo histórico da estruturação do setor de saúde, salienta-se que o setor privado já era superior na oferta de serviços e sua ampliação foi ainda resultante da criação de “um mercado cativo para os prestadores de serviços de saúde financiado com recursos públicos” (Menicucci, 2003, p. 34).

Cabe destacar que o SUS movimentava anualmente cerca de R\$ 277 bilhões (Brasil, 2022). Ele é referência mundial da promoção de universalização e igualdade na oferta de serviços em saúde. Para além do SUS, o setor privado por si apresenta considerável diversidade e complexidade. Segundo a Conta-Satélite de Saúde do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a rede privada movimentou aproximadamente R\$ 427,8 bilhões em 2019 (Cabral, 2022).

---

1. Agradeço o apoio de Ademar Guedes na tabulação dos dados e as sugestões e os comentários de Luciana Servo a uma versão anterior do texto, isentando-os de eventuais erros e omissões remanescentes.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental lotada na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea); e professora no Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (UnB). *E-mail*: <sheila.barbosa@ipea.gov.br>.



Há farta produção de estudos sobre a construção e o funcionamento do sistema de saúde tanto público quanto privado no Brasil, em especial após a redemocratização (Paim, 2018; Noronha, Lima e Machado, 2008; Silva *et al.*, 2011). Tais estudos cobrem desde o contexto da sua constituição até os distintos objetos relativos a modelos de oferta, funcionamento, desigualdades de oferta e acesso a serviços, mercados suplementares e economia do setor etc. Do mesmo modo, há considerável produção de estudos sobre a mão de obra no setor de saúde (Sheffer, 2020; Silva e Machado, 2019; Campoy *et al.*, 2020; Dedecca, 2005). Contudo, não foram observadas investigações sob a perspectiva dos estudos organizacionais, como proposto neste estudo, contemplando a tipologia das organizações e da mão de obra de forma mais abrangente, os quais são aspectos relevantes para a consolidação de suficiente oferta de bens e serviços no setor de saúde e, por conseguinte, à melhoria da qualidade de vida da população. Assim, é essencial compreender melhor como se estrutura, em termos organizacionais e de mão de obra, o setor de saúde no Brasil.

De modo a contribuir com o esforço de melhor compreender o setor de saúde no Brasil e fornecer elementos para uma visão estratégica do setor, este capítulo teve por objetivo dimensioná-lo no que se refere à sua organização e à distribuição de mão de obra nos setores público e privado. Tais elementos descritivos possibilitam uma visão das capacidades de provisão da assistência em saúde no país. Um segundo objetivo é subsidiar políticas públicas e estratégias para o setor de saúde, em especial descrevendo a tipologia e respectiva presença de serviços de saúde no território e a disponibilidade de mão de obra qualificada.

Diante do papel constitucional do Estado de garantir saúde para a população, é necessário ter claro o modo de organização e as dinâmicas que mobilizam os setores público e privado, incluindo o privado sem fins lucrativos, na organização do setor de saúde. Isto no sentido de possibilitar a visualização de um cenário amplo a fim de propiciar a concepção de modos de intervenção estatal para mais eficiência e efetividade do sistema, quer seja via regulação, fomento ou investimento.

Este capítulo está organizado da seguinte forma. Após esta introdução, na seção 2, apresentam-se as notas metodológicas relativas à construção e análise dos dados. Na seção 3, traz-se um breve histórico do setor de saúde brasileiro. Nas seções 4 e 5, respectivamente, expõe-se um referencial teórico quanto à tipologia de organizações que compõem o setor de saúde e aos tipos de mão de obra no referido setor. Nas seções 6 e 7, descrevem-se as estruturas organizacional e de mão de obra, bem como seus quantitativos, sua distribuição e densidade regional, de 2006 a 2021.



## 2 BREVE HISTÓRICO DA TRAJETÓRIA DO SETOR DE SAÚDE NO BRASIL

A promoção e preservação da saúde da população (saúde pública), inseridas nas funções do Estado, tiveram esforços intensificados nos primeiros anos do século XX (Merhy e Queiroz, 1993), notadamente na década de 1920, a partir do movimento sanitário, o que impactou o modo de organização do setor de saúde brasileiro. Segundo Tamano (2017, p. 109), “aquela geração de sanitários deveu-se a luta pela regulamentação da saúde pública, o empenho na formação de profissionais da área, a construção do aparato institucional.”

Ainda de acordo com Tamano (2017), o movimento sanitário impactou também a oferta de mão de obra especializada, posto que o movimento em prol da profissionalização sanitária no decênio de 1920 e o processo de estruturação do setor de saúde no pós-1930 impulsionaram as propostas de criação das escolas e dos serviços especializados.

Para Piola *et al.* (2009, p. 20), “o sistema de serviços de saúde no Brasil, nas suas origens hegemonicamente privado ancorado na medicina liberal e na filantropia, evoluiu, a partir da criação do seguro social na segunda década do século XX”. Progressivamente, ocorre uma “expansão bastante acentuada do segmento privado de forma autônoma a partir dos anos 1960 e particularmente na década de 1980” (Menicucci, 2014, p. 80), o que acrescenta novos atores ao cenário do setor de saúde, em particular os planos de saúde, os quais fomentaram a iniciativa privada no setor.

Um outro momento marcante nessa trajetória é o da reforma sanitária ocorrida na década de 1970. Tal movimento culminou ao fim da década de 1980, no registro constitucional da saúde como direito de todos e na formação do SUS sob os princípios de acesso universal e igualitário (Menicucci, 2014). No entanto, desigualdades sociais e regionais no acesso persistem apesar de terem diminuído (Massuda *et al.*, 2018), sendo que “as regiões Norte e Nordeste apresentam os piores indicadores ao longo de toda a série” (Viacava *et al.*, 2019, p. 2758), que vai de 1998 a 2013.

As condições de oferta e de acesso são aspectos relevantes para a garantia constitucional da saúde como direito de todos. A diversidade de serviços e sua distribuição territorial são faces relevantes da estratégia para a consecução desta garantia.

Os serviços de saúde se diversificaram com o passar do tempo. No âmbito dos setores público ou privado, além do atendimento direto por profissionais em domicílios ou consultórios, os hospitais, as clínicas especializadas e os centros de diagnóstico proliferaram. Atualmente, o setor inclui organizações complexas que oferecem desde consulta médica e serviços de diagnóstico até procedimentos de baixa a alta complexidade.

Adicionalmente, a complexidade do SUS, que agrega tanto a prestação de serviços pelo setor público quanto pelo privado para atender ao princípio da universalidade, impulsionou a proliferação de organizações, robustecendo o aparato de

gestão e logística em saúde em especial no setor público. Como ressaltam Giovanella *et al.* (2018, p. 1772), o sistema de saúde brasileiro, “desde a década de 1970, apresenta um mercado prestador privado forte, do qual o SUS é o principal comprador”.

Além da crescente demanda, que por si só constitui forte incentivo ao desenvolvimento do mercado no setor de saúde, a identificação de novas doenças e de novos tratamentos e o desenvolvimento de novas tecnologias implicam oportunidades para a diferenciação por funções e especialização, com a possibilidade de constituição de novos tipos de estabelecimentos voltados aos serviços de saúde. Tudo isso contribuiu para o constante crescimento e a complexificação do setor de saúde.

A função reguladora do Estado motivou a necessidade de compreender as dimensões e a complexidade do setor de saúde. Neste sentido, o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) foi concebido com o “objetivo de ser base para se conhecer a oferta de serviços de saúde instalada em todo o território nacional” (Pelissari, 2019). Em razão da atual variedade de funcionalidades disponíveis, o CNES representa relevante ferramenta de gestão para o setor de saúde. A partir da visão geral dos dados do CNES, organiza-se esta análise sobre a mão de obra e a estrutura organizacional do setor de saúde no Brasil.

### 3 ORGANIZAÇÕES DO SETOR DE SAÚDE

A alocação equitativa de recursos é um dos principais objetivos da gestão da saúde pública. Experiências internacionais com este objetivo apresentam diferentes abordagens para estimativas de necessidades de recursos no sistema de saúde. Segundo o modelo Carr-Hill, utilizado na Inglaterra, a oferta de serviços em saúde passa a ser variável relevante para essa estimativa a partir de 1994 (Brasil, 2006a, p. 33).

A utilização de dados da oferta de serviços em saúde, com o objetivo de promover alocação equitativa de recursos, denota a relevância em compreender a estrutura e as condições de oferta de serviços de saúde, bem como a sua distribuição no território, ou seja, seu arranjo organizacional, de modo a propiciar a geração de soluções de base estratégica no sentido de promover o aprimoramento do sistema de saúde.

Do ponto de vista da gestão de operações e serviços, o estudo de arranjos organizacionais ocupa-se, entre outros aspectos, do objetivo de melhor atender a mercados (Correa e Caon, 2011). Cabe destacar que os arranjos organizacionais tratam essencialmente da divisão do trabalho e da especialização por funções, tanto para organizações observadas individualmente quanto em conjunto, como setor que contempla diversas atividades correlatas.

A análise de arranjos organizacionais em uma perspectiva de setor (como coletividade de organizações) contempla a observação da integração, assim como a interdependência da cadeia produtiva. Isto ocorre a partir da compreensão da diferenciação

horizontal no sistema, caracterizada pela especialização e fragmentação do processo por meio da divisão do trabalho na produção ou na prestação de serviços.

O arranjo organizacional do setor de saúde se complexificou ao longo do tempo, seguindo tendência de fragmentação de processos em decorrência da especialização por funções. Assim, o surgimento das distintas especialidades de serviços de saúde instituiu arranjos organizacionais mutáveis em um processo incremental.

A evolução das especialidades de serviço, mencionada na seção anterior, contempla desde a consulta médica em clínica especializada a uma significativa variedade de serviços especializados de diagnóstico, bem como os procedimentos em unidades hospitalares especializadas em atendimento de diferentes graus de complexidade. Tal variedade de serviços denota expressiva diferenciação por função e estimula a considerável diversidade de tipos de organização como se verá a seguir.

Toda essa variedade organizacional possui tipologia descrita pelo CNES, gerenciado pelo Ministério da Saúde (MS). De acordo com o cadastro, o termo *estabelecimento de saúde* é definido como “espaço físico delimitado e permanente onde são realizadas ações e serviços de saúde humana sob responsabilidade técnica” (Brasil, 2017). O conjunto de estabelecimentos de saúde, assim definidos, constitui o setor de saúde.

Neste capítulo, esse conjunto de estabelecimentos não será analisado como cadeia produtiva, porquanto não se propõe a investigar suas inter-relações, mas sim suas características, de modo a fornecer um panorama geral que possa subsidiar os estudos sobre capacidade, bem como o desenho de políticas públicas de saúde em uma perspectiva estratégica da oferta de serviços de saúde.

Na atual classificação do CNES, há quarenta diferentes tipos de estabelecimentos do setor de saúde. Para viabilizar a análise aqui empreendida, esses estabelecimentos foram agregados em onze categorias por aproximação de funções, conforme quadro A.1 do apêndice A. Nessa agregação, os hospitais especializados integram a categoria hospital, embora exista também a categoria unidade de atenção especializada que inclui, por exemplo, clínica, policlínica e hospital dia. A agregação sob rótulo hospitais priorizou o conceito hospital com internações.

A agregação aqui proposta também considerou aspectos destacados no quadro A.1 (apêndice A), como é o caso dos consultórios isolados, mantido como categoria individual, dado o seu grande volume de registros.

O foco dessa agregação está na diferenciação horizontal da divisão do trabalho e na prestação de serviços em saúde e considera as funções de atendimento direto, de diagnóstico, de suporte suplementar (farmácias) e de apoio, por exemplo, apoio à gestão e logístico.

As organizações também foram agrupadas conforme suas respectivas naturezas jurídicas, em especial a administração pública, as entidades empresariais e as entidades sem fins lucrativos, além dos profissionais (sob registro de pessoa física) que compartilham o domínio da prestação de serviços de saúde à população.

#### 4 MÃO DE OBRA NO SETOR DE SAÚDE

O setor de saúde é permeado por um complexo arranjo de ocupações, em decorrência da forte tendência de especialização profissional. Posto que a medicina “constituiu ao longo dos tempos um mercado de serviço complexo, exclusivo, com forte credibilidade social” (Campos *et al.*, 2021). O desenvolvimento da regulação profissional no setor produz espaços de atuação bem demarcados. Os dados do CNES listam 429 ocupações nos níveis médio e superior da área finalística de saúde. Significa dizer que:

o mercado de trabalho do setor saúde deve ser considerado como um segmento particular. Sua regulamentação atual constitui uma característica peculiar ao processo de organização da atividade setorial. A definição das profissões que ele abrange (e as suas qualificações específicas) depende das características que lhe são inerentes (Dedecca *et al.*, 2005, p. 126).

Estudos sobre a organização e distribuição da mão de obra no setor de saúde podem, a depender dos objetivos de análise, contemplar uma considerável diversidade de aspectos, por exemplo, nível de formação, categorias profissionais, distribuição por regiões, distribuição entre SUS e não SUS, bem como entre os setores público, privado e sem fins lucrativos.

O conhecimento quanto a esses aspectos e respectivos padrões de distribuição são relevantes para a compreensão da dinâmica do setor de saúde e pode fornecer visões quanto a prioridades e conteúdos de políticas públicas, visando ao desenvolvimento das capacidades para o equilíbrio e aperfeiçoamento na oferta de serviços de saúde.

Neste capítulo, a análise pretende compreender padrões de distribuição da mão de obra como recurso organizacional, uma vez que

se torna fundamental conceber uma estratégia de gestão da força de trabalho, pois sua ausência pode resultar em déficit de uma burocracia profissionalizada e especializada, sob risco de limitar o acesso a cuidados ou aumentar o tempo médio de atendimento, o que torna relevante esforços de análise para predizer fluxos e estoques de mão de obra (Lopez *et al.*, 2020, p. 8).

O arranjo da mão de obra na qualidade de recurso organizacional implica distribuição de mão de obra para organizar e manter os serviços, além da prestação direta. Assim, “há profissionais responsáveis pelas atividades-fim e outros que cumprem o papel de apoio a esse tipo de atividade” (Dedecca *et al.*, 2005, p. 125).

Neste capítulo, os profissionais responsáveis por atividades de apoio estão agregados sob o rótulo de profissionais administrativos, sendo os demais aqueles envolvidos em atividades-fins.

Diante da diversidade de ocupações no setor de saúde, para se obter uma noção sobre as capacidades organizacionais, cabe um olhar mais específico sobre as ocupações nucleares próprias da política de saúde (Dedecca, 2008, p. 91). Nesta pesquisa, foram selecionadas as ocupações de médico, enfermeiro (nível superior), técnico em enfermagem (nível médio) e auxiliar de enfermagem (nível médio). Para estes profissionais, é comum a prática de múltiplos vínculos. De acordo com Dedecca *et al.* (2005, p. 137), “cerca de metade declararam possuir dois ou mais vínculos”.

## 5 NOTAS METODOLÓGICAS

Este estudo foi caracterizado por pesquisa qualitativa e quantitativa, contendo análises descritivas e comparativas de dados sobre a organização e a mão de obra no setor de saúde do Brasil, bem como dados populacionais e de produto interno bruto (PIB) por regiões.

Foram utilizados recortes longitudinais a fim de possibilitar análises de trajetória organizacional nos últimos anos, assim como uma visão geral sobre tendências.

As principais fontes de dados foram o CNES, a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), o IBGE e o Atlas do Estado Brasileiro do Ipea. É importante ressaltar que os dados da Rais e do CNES apresentam certas limitações. No caso do CNES, há distintas fragilidades, especialmente nos anos anteriores a 2008, em decorrência de falhas na autodeclaração e de alterações em classificações (Rocha *et al.*, 2018; Oliveira e Machado, 2010). Tais fragilidades representam limitações da pesquisa, ainda assim, os referidos dados contribuem para indicar tendências, sobretudo quando do cruzamento com outras bases de dados, como proposto nesta pesquisa.

O ponto de partida foi a categorização de dados longitudinais extraídos do CNES. Diante de extensa massa de dados, foi necessária a construção de tabelas com categorias de agregação, conforme apêndices A e B. Assim, para fins de análise, os 42 tipos originais de organização foram agregados em onze categorias. Além da categorização por tipos de estabelecimento, foram também exploradas as classificações por natureza jurídica: i) administração pública; ii) entidades privadas empresariais; e iii) entidades privadas sem fins lucrativos. Além da classificação quanto às organizações pertencentes e não pertencentes ao SUS.

De modo complementar, os dados sobre a mão de obra também foram agregados por tipo de profissão (quadro B.1 do apêndice B) e classificados por nível de formação (fundamental, básico e superior) e por setores/natureza jurídica

(público, privado e sem fins lucrativos). Cabe ressaltar que, como característica específica do setor, um mesmo indivíduo pode possuir mais de um vínculo profissional, impactando as contagens de certas distribuições.

Em busca de explicações para o comportamento dos dados observados ao longo de sua trajetória recente, foram incorporados ao estudo dados que pudessem oferecer referências sobre o potencial de concentração de demanda e de capacidade de produção e de acesso a serviços de saúde, ou seja, dados sobre a distribuição da população e do PIB, por regiões. Dessa forma, viabilizaram-se comparações sobre o comportamento da distribuição das organizações e mão de obra do setor de saúde do Brasil por regiões.

## 6 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO SETOR DE SAÚDE BRASILEIRO

Para uma melhor visualização da magnitude e trajetória da estrutura organizacional do setor de saúde, toma-se como ponto de partida os dados a respeito do total por tipos de estabelecimentos registrados no CNES, conforme a agregação proposta neste estudo (tabela 1).

De acordo com a tabela 1, observa-se o crescimento acumulado de cerca de 158% no número de estabelecimentos do setor de saúde entre 2006 e 2021, com taxa de crescimento médio anual em torno de 6,6%. Com exceção de 2007,<sup>3</sup> que apresentou crescimento de aproximadamente 21% em relação ao total de estabelecimentos contabilizados no ano anterior, e 2020, ano no qual se registra decréscimo de cerca de 6%, com maior impacto no número de consultório isolados, possivelmente em razão da pandemia de covid-19.

Comparativamente, ao longo do mesmo período, observou-se crescimento populacional acumulado no mesmo período de cerca de 1,5%.<sup>4</sup> Assim, os dados sinalizam expressiva melhora na relação número total de estabelecimentos por 1 mil habitantes (tabela 2). Contudo, como se discutirá mais adiante, destaca-se que este crescimento é bastante concentrado na região Sudeste.

---

3. Destaca-se que o crescimento observado em 2007 está provavelmente relacionado a ajustes no processo de registros, não significando um crescimento real discrepante (Brasil, 2006b, p. 45; Rocha *et al.*, 2018). Os primeiros anos da série de dados do CNES apresentam vulnerabilidade em sua cobertura, a obrigatoriedade dos estabelecimentos privados com vínculo a planos regulamentos pela Agência Nacional de Saúde (ANS) só ocorre em 2006, sendo reforçada em 2011.

4. De acordo com a Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação, do IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2AiYFfj>>.

TABELA 1  
Número de organizações, segundo tipos (2006-2021)

Tipo de organização	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Consultório isolado	49.332	70.512	78.664	97.784	105.822	113.056	117.935	127.922	134.827	138.773	144.434	149.687	158.501	167.775	150.046	164.194
Farmácia	225	309	383	491	602	743	962	1.199	1.528	1.817	2.199	2.556	3.020	3.901	4.614	9.266
Hospital	6.356	6.393	6.345	6.439	6.393	6.325	6.266	6.267	6.308	6.141	6.096	6.161	6.147	6.019	6.252	6.396
Unidade de apoio diagnóstico e terapêutico	12.600	13.889	14.610	15.419	16.424	17.481	18.360	19.831	21.249	21.274	22.073	23.104	24.793	25.934	25.794	27.691
Unidade de atenção especializada	23.238	28.443	30.262	31.901	35.440	39.365	42.464	40.456	43.676	45.734	49.383	52.114	57.873	61.101	56.366	64.975
Unidade de atenção especializada psicossocial	-	-	1.439	1.561	1.710	1.865	2.033	2.206	2.442	2.648	2.759	2.849	2.965	3.024	3.095	3.185
Unidade de atenção primária	39.938	40.847	41.372	42.068	42.049	42.491	44.121	45.305	47.457	47.664	48.806	49.488	50.676	50.572	51.882	53.100
Unidade de cuidados domiciliares	-	-	-	-	-	-	-	118	216	299	401	506	697	878	867	1.083
Unidade de gestão e apoio logístico	377	596	887	1.116	3.988	5.524	6.016	6.419	6.713	6.875	7.168	7.486	7.965	8.156	8.772	9.750
Unidade de teleatendimento	-	-	-	-	-	-	9	37	54	66	69	68	71	76	76	91
Unidade de urgência e emergência	1.688	1.750	1.779	1.906	1.976	2.267	4.092	5.134	6.034	6.254	6.459	6.657	6.922	7.031	7.326	7.807
Unidade de vigilância e prevenção em saúde	2.381	2.380	2.392	2.505	2.216	1.751	1.693	1.794	1.914	1.971	2.055	2.459	2.719	2.844	3.280	3.703
(Vazio)	10	6	3	2	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>136.145</b>	<b>165.125</b>	<b>178.136</b>	<b>201.192</b>	<b>216.621</b>	<b>230.869</b>	<b>243.952</b>	<b>256.688</b>	<b>272.418</b>	<b>279.516</b>	<b>291.902</b>	<b>303.135</b>	<b>322.349</b>	<b>337.311</b>	<b>318.370</b>	<b>351.241</b>

Fonte: CNES. Disponível em: <<https://bit.ly/3mp2X7f>>. Acesso em: 13 jun. 2022.  
Elaboração da autora.

A relação entre número de organizações do setor de saúde e tamanho da população apresenta trajetória de constante crescimento, sugerindo aumento da capacidade de oferta de serviços. Em 2006, a relação era de 0,73 organizações por 1 mil habitantes; em 2021, essa relação mais que dobra, passando a 1,65 organizações por 1 mil habitantes (tabela 2). Parte significativa desse crescimento é decorrente da expansão da iniciativa privada, contudo com reflexos na estrutura mobilizada pelo setor público, visto que o sistema público utiliza a estrutura privada para ampliação da oferta no âmbito do SUS (gráfico 3).

TABELA 2  
Densidade das organizações na população, por ano (2006-2021)

Ano	Total de estabelecimentos	Total da população	Estabelecimentos por 1 mil habitantes	Aumento dos estabelecimentos (%)	Aumento da população (%)
2006	136.145	186.771	0,73	-	-
2007	165.125	183.987	0,90	21,29	-1,49
2008	178.136	189.613	0,94	7,88	3,06
2009	201.192	191.481	1,05	12,94	0,99
2010	216.621	190.756	1,14	7,67	-0,38
2011	230.869	192.376	1,20	6,58	0,85
2012	243.952	193.974	1,26	5,67	0,83
2013	256.688	201.063	1,28	5,22	3,65
2014	272.418	202.769	1,34	6,13	0,85
2015	279.516	204.450	1,37	2,61	0,83
2016	291.902	206.081	1,42	4,43	0,80
2017	303.135	207.661	1,46	3,85	0,77
2018	322.349	208.495	1,55	6,34	0,40
2019	337.311	210.147	1,61	4,64	0,79
2020	318.370	211.756	1,50	-5,62	0,77
2021	351.241	213.318	1,65	10,32	0,74

Fontes: CNES (disponível em: <<https://bit.ly/3mP2X7f>>, acesso em: 13 jun. 2022) e IBGE (disponível em: <<https://bit.ly/2AiYFFJ>>).  
Elaboração da autora.

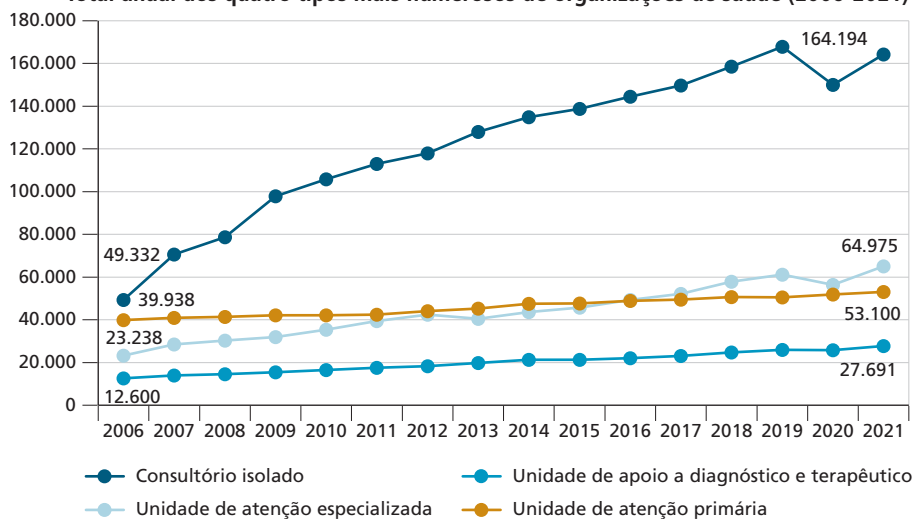
Ainda sobre a estrutura organizacional do sistema de saúde brasileiro, o gráfico 1 destaca os quatro tipos de organizações mais volumosas:<sup>5</sup> o consultório isolado, as unidades de atenção especializada, as unidades de apoio diagnóstico e terapêutico e as unidades de atenção primária. É possível observar que, ao passo que o número

5. Para mais clareza em razão da escala, os dados sobre o total de cada tipo de organização foram divididos em dois grupos, o primeiro deles com tipos de organização que já iniciam a série com dezenas de milhares de ocorrências e o segundo com os demais tipos.



de consultórios isolados apresenta crescimento intenso e acelerado, chegando a triplicar sua quantidade (o que pode estar associado a características específicas de um mercado cujos serviços são indutores de demanda), as unidades de atenção especializadas também crescem e praticamente dobram de volume, contudo de forma menos acelerada. Por sua vez, o número de unidades de atenção primária mantém trajetória estável sem a mesma intensidade de incremento observada nos dois tipos antes mencionados. No entanto, tais trajetórias possuem dinâmicas distintas, pois referem-se a distintos processos e diferentes capacidades de atendimento – como exemplo dessa diferenciação, ressalta-se que as unidades de atenção primária em geral possuem mais de uma equipe e ofertam serviços não oferecidos em consultórios isolados. Destaca-se ainda que a distribuição destes tipos de organizações no território é bastante concentrada, como se observará na seção sobre distribuição territorial.<sup>6</sup>

GRÁFICO 1  
Total anual dos quatro tipos mais numerosos de organizações de saúde (2006-2021)



Fonte: CNES. Disponível em: <<https://bit.ly/3mP2X7f>>. Acesso em: 13 jun. 2022.  
Elaboração da autora.

As trajetórias dos totais dos demais tipos de organizações do setor de saúde podem ser observadas no gráfico 2. As unidades de urgência e apoio logístico apresentam incremento acentuado a partir de 2009 e 2011, respectivamente. Já o número total de hospitais permanece praticamente estável, com alguns decréscimos ao longo de todo o período e leve recuperação a partir de 2019.

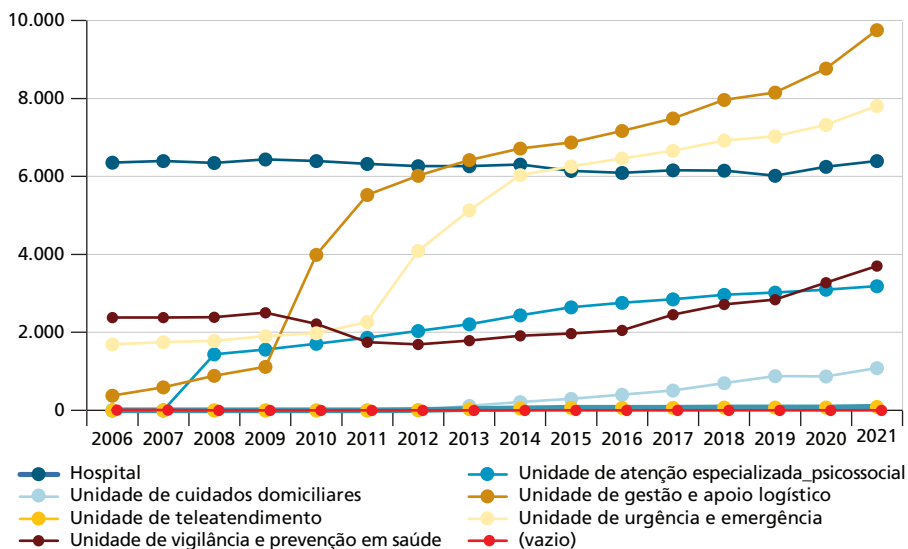
6. Cabe salientar que a categoria farmácias possivelmente faz parte dessa divisão de organizações mais numerosas; contudo, os dados disponíveis no CNES não apresentam robustez no que se refere a esta categoria e desta forma foi retirada da série. A Associação Brasileira de Farmácias (Abrafarma) informou, em 2019, haver cerca de 78 mil pontos de venda no país, com faturamento anual de cerca de R\$ 51 bilhões.

Demonstrando a tendência de atualização via diferenciação e inclusão de novas categorias de estabelecimentos, os dados do CNES, em razão de alterações na regulamentação do registro,<sup>7</sup> captam e apontam o contínuo crescimento de organizações, tais como as unidades de vigilância e prevenção em saúde, a partir de 2007; as unidades de atenção especializada psicossocial, a partir de 2008; as de teleatendimento, a partir de 2012; e as de cuidados domiciliares, a partir de 2013.

No gráfico 2, é possível notar dois expressivos saltos no número de organizações. O primeiro é relativo às unidades de gestão e apoio logístico entre 2009 e 2012, possivelmente influenciado pelo cadastramento das secretarias e unidades de gestão/regulação a partir de 2011. O segundo salto é referente ao número de unidades de urgência e emergência entre 2011 e 2014,<sup>8</sup> ambas sugerindo iniciativas de reestruturação do setor. A forte expansão das unidades de urgência e emergência, após a Política Nacional de Atenção às Urgências, em especial a partir de 2011 com a rede de urgência (O'Dwyer *et al.*, 2017), parece ser um esforço de resposta à possibilidade de crise na capacidade de atendimento, como previsto por Mendes *et al.* (2012), a partir de projeções demográficas.

GRÁFICO 2

Trajetória do volume das demais organizações do setor de saúde (2006-2021)



Fonte: CNES. Disponível em: <<https://bit.ly/3mP2X7f>>. Acesso em: 13 jun. 2022.

Elaboração da autora.

7. Para mais informações, ver legislação pertinente. Disponível em: <<https://bit.ly/3fHZDe8>>.

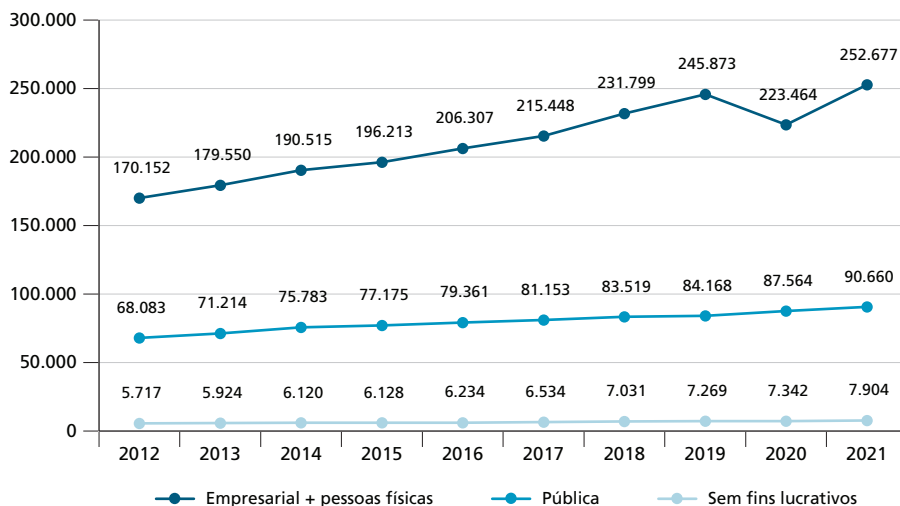
8. O crescimento observado no tipo agregado *unidade de urgência e emergência* teve salto expressivo a partir de 2012 devido à expansão do tipo *unidade móvel de nível pré-hospitalar na área de urgência* (tipo de estabelecimento 42, na tipologia original do CNES). Por sua vez, o crescimento expressivo da *unidade de gestão e apoio logístico* deve-se ao crescimento do tipo *central de gestão em saúde* (tipo 68 no CNES), que saltou de 465, em 2009; para 3.185, em 2010; e 6.022, em 2021.

De acordo com dados do CNES 2021, no gráfico 3, as organizações do setor privado continuam representando grande parte do universo das organizações registradas no setor de saúde (72,5%), corroborando afirmação de Piola *et al.* (2009) quanto ao caráter majoritariamente privado do setor de saúde.

Em uma proporção menor estão as organizações do setor público, 25,8% do total, demonstrando seu caráter minoritário na oferta direta de serviços em saúde. Contudo, como será discutido mais adiante, o Estado se faz presente de forma significativa por meio da manutenção do SUS, inclusive com a utilização de recursos públicos na contratação e oferta de serviços por meio do setor privado (Santos, Ugá e Porto, 2008). Essa estratégia de utilização das capacidades do setor privado como componente do sistema público amplia significativamente a oferta de serviços públicos de saúde, tal como acontece no setor de educação pública por meio do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e do Programa Universidade Para Todos – Prouni (Barbosa, 2019, p. 130).

Por sua vez, as organizações sem fins lucrativos expressam mais nitidamente a participação da sociedade civil organizada na oferta de alternativas para a prestação de serviços de saúde. Em 2021, essas organizações representaram 2,25% do total dessas no setor de saúde (gráfico 3), sinalizando que esta alternativa permanece pouco explorada, apesar de sua expansão a partir dos anos 1990 (Morais *et al.*, 2018).

GRÁFICO 3  
Organizações de saúde, segundo a natureza jurídica (2012-2021)



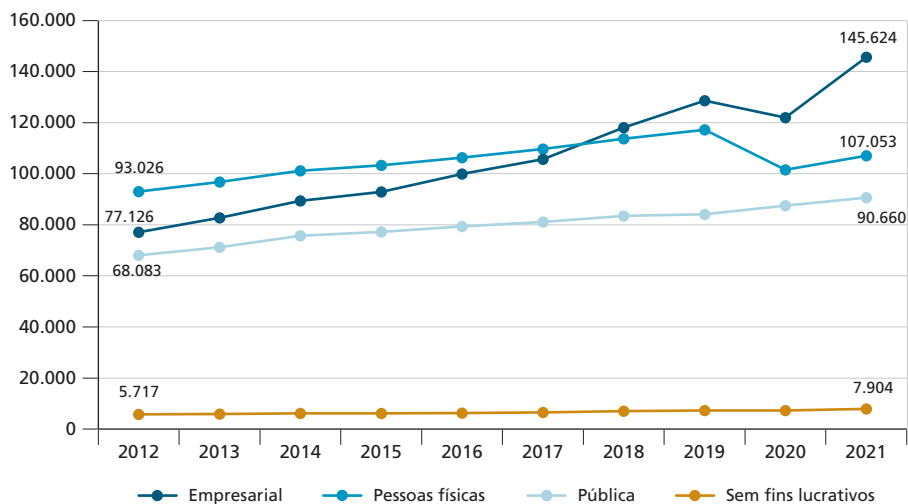
Fonte: CNES. Disponível em: <<https://bit.ly/3mP2X7f>>. Acesso em: 13 jun. 2022.  
Elaboração da autora.

Essa configuração organizacional, ao mesmo tempo que segue a determinação constitucional de propiciar a livre iniciativa, pode também resultar em outros desafios, como a desigualdades de acesso, uma vez que o contexto de mercado possuir outras lógicas de alocação de recursos e equidade não é uma premissa neste contexto.

No sentido de ampliar sua cobertura, o SUS emprega a estratégia de inclusão de organizações da rede privada no sistema de forma complementar, com oferta de serviços custeados pelo orçamento público. No gráfico 4, é possível observar que grande parte do SUS é composto por organizações de natureza jurídica privada, ou seja, cerca de 75% (considerando as categorias empresarial, pessoas físicas e organizações do setor privado sem fins lucrativos). Destaca-se ainda que a participação relativa das organizações do setor privado no total de organizações que compõem o SUS aumentou de 32% para 41%. O SUS adquire assim expressiva magnitude, significa inequivocamente dizer que o Estado expande sobremaneira a oferta de serviços em saúde pública, ampliando o acesso no sentido da concretização do seu princípio da universalidade.

O Estado, a fim de ampliar a oferta de serviços públicos em saúde, prevê a utilização da capacidade instalada da iniciativa privada, esta possibilidade tanto amplia a oferta quanto estimula o mercado. Uma vez que ela constitui fonte alternativa de renda para a rede privada, gerando empregos e estimulando a economia do setor.

**GRÁFICO 4**  
**Número de organizações que compõem o SUS, por grupo de natureza jurídica (2012-2021)**



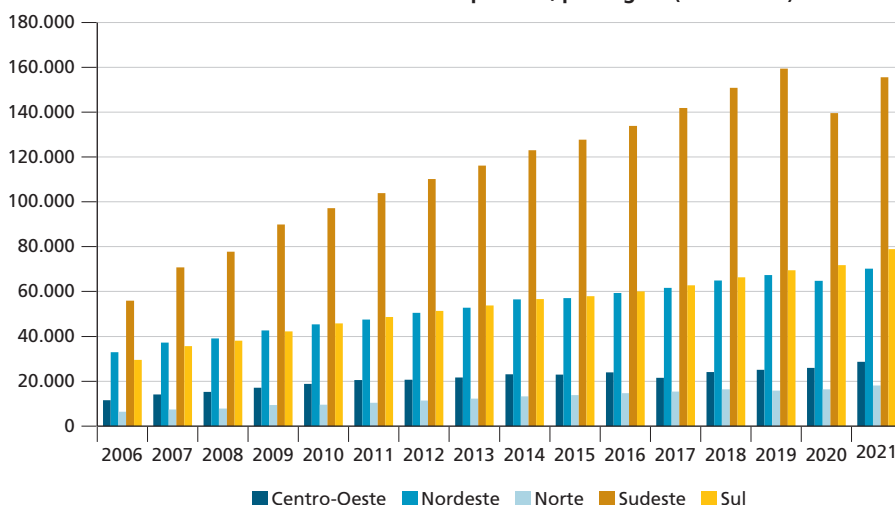
Fonte: CNES. Disponível em: <<https://bit.ly/3mP2X7f>>. Acesso em: 13 jun. 2022.  
Elaboração da autora.

Um sistema de saúde dessa magnitude e complexidade apresenta diversos desafios de coordenação, eficiência e sustentabilidade. Contudo, a cobertura de serviços proporcionada se mostra um enorme diferencial de sucesso (Menicucci, 2014).

### 6.1 Características e distribuição territorial das organizações do setor de saúde

O arranjo do total de estabelecimentos de saúde por região não acompanha exatamente a tendência de distribuição da população no território, ou seja, embora a maior concentração de estabelecimentos se encontre no Sudeste, a menor está no Norte do país, que possui população maior que a do Centro-Oeste (gráfico 5). Comparando-se as taxas de crescimento anuais do número de estabelecimentos de saúde por região, o Norte apresenta taxas de crescimento um pouco maiores que as do Sudeste, durante boa parte do período analisado. Contudo, em termos absolutos, o número de estabelecimentos de saúde no Sudeste ao fim do período é aproximadamente 8,5 vezes maior que o observado na região Norte.

GRÁFICO 5  
Total de estabelecimentos de saúde comparados, por região (2006-2021)



Fonte: CNES. Disponível em: <<https://bit.ly/3mP2X7f>>. Acesso em: 13 jun. 2022.  
Elaboração da autora.

Na comparação com a distribuição populacional, chama atenção o fato de, apesar da região Nordeste possuir aproximadamente o dobro da população da região Sul, ambas as regiões apresentam quantidades de estabelecimentos bastante próximas, com exceção dos anos recentes, nos quais a distância do número total amplia ainda mais a favor da região Sul (gráficos 6 e 7).

O Centro-Oeste possui volume de estabelecimentos superior ao da região Norte, ainda que tenham populações totais próximas (gráficos 6 e 7). Contudo, a primeira apresenta maior população urbana, o que pode então afetar o volume de organizações. Ademais, cabe destacar que a região Norte apresenta peculiaridades, sua menor densidade demográfica impõe desafios relativos à escala para

estrutura de oferta. Detentora da maior população indígena do país, esta região conta com sistema de atendimento específico, o que também afeta seu desenho organizacional, sobretudo no sistema público de saúde gerido pela secretaria de saúde indígena do MS.

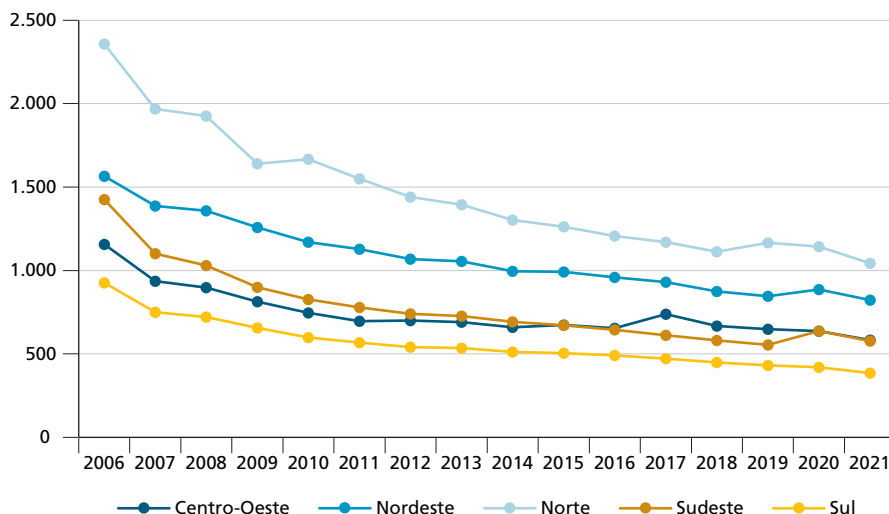
Tais dados comparativos reforçam a percepção de que o número de organizações de saúde por região não é uma variável meramente dependente do tamanho da população, dado que as regiões Norte e Nordeste possuem populações superiores às do Centro-Oeste e do Sul, respectivamente, bem como apresentam menor número de organizações do setor de saúde. Adicionalmente, destaca-se que as regiões Centro-Oeste e Sul apresentaram PIB *per capita* com média superior à média nacional em 2017. Por sua vez, Norte e Nordeste apresentam PIB *per capita* menores, conforme dados das Contas Regionais (IBGE, 2019). Ou seja, maiores volumes de organizações do setor de saúde, aparentemente, estão mais relacionados a maiores PIB *per capita*, por região.

Essa relação entre o número de organizações do setor de saúde, o tamanho de população e o PIB *per capita* por regiões sinaliza então que, de fato, o mercado apresenta lógica concentradora, posto que sugere que a distribuição se relaciona mais com variações do PIB, o que indica a necessidade de ações e políticas públicas que possam estimular e equilibrar a estrutura do setor de saúde em áreas em desequilíbrio, bem como a desejável oferta de serviços ao longo do território nacional. Esta observação considera o fato de que a oferta do SUS é fortemente alicerçada pela estrutura e pelas capacidades do setor privado, as quais são seu principal componente organizacional, conforme explicitado anteriormente.

Na análise regional da densidade de organizações do setor de saúde por população (gráfico 6), observa-se que a região Sul possui a maior densidade, seguida por Sudeste e Centro-Oeste. Situações menos favoráveis são observadas nas regiões Norte e Nordeste. Apesar disso, para todas elas, observa-se tendência de melhora nesta relação, posto que, ao longo do período analisado, todas as regiões apresentam queda no número de habitantes por organização. Todas as regiões apresentam melhorias em relação à ampliação da estrutura dos serviços de saúde.

Chama atenção o avanço mais intenso ocorrido na região Norte quando comparada às outras regiões entre 2008 e 2009, e ainda um pontual retrocesso na trajetória da região Centro-Oeste entre 2016 e 2017. Tais achados sugerem a necessidade de uma investigação mais aprofundada em estudos futuros, posto que podem estar associados a alterações no processo de registro no CNES.

GRÁFICO 6  
 Habitantes por estabelecimentos de saúde, por região (2006-2021)



Fonte: CNES. Disponível em: <<https://bit.ly/3mP2X7f>>. Acesso em: 13 jun. 2022.  
 Elaboração da autora.

Na análise específica da distribuição do número de hospitais por regiões em comparação com suas respectivas populações (gráfico 7), destaca-se, dos dados, uma trajetória de incremento da população em todas as regiões, acompanhada de tendência de estagnação ou queda no número de hospitais durante a maior parte do período analisado. Significa dizer que, no caso específico das organizações do tipo hospital, o comportamento diverge daquele referente ao número total de organizações do setor de saúde em geral, pois, ao longo do tempo, apresentam crescimento do número de habitantes por hospitais, sinalizando pressão sobre a capacidade instalada, em especial nas regiões Sul e Centro-Oeste, as quais, ainda assim, apresentam as melhores densidades durante a maior parte do período.

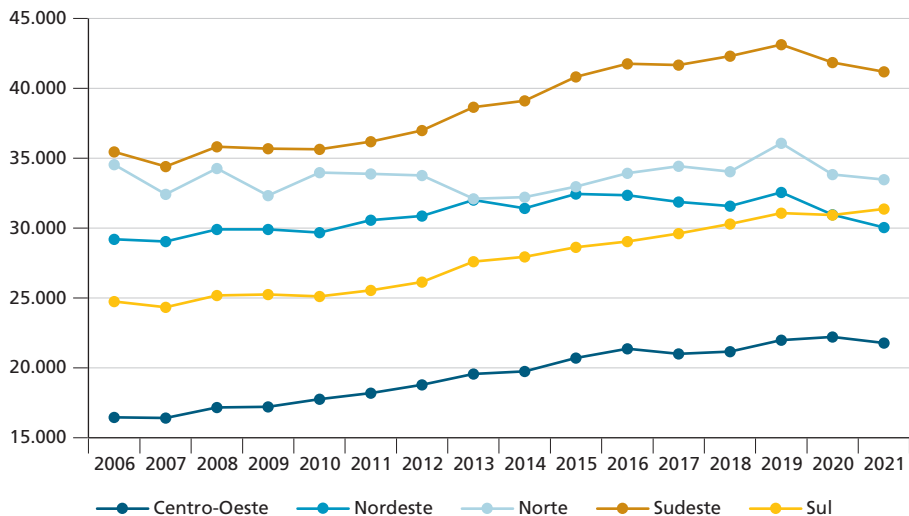
A partir de 2019, um movimento em sentido oposto é observado nas regiões Norte, Nordeste e Sudeste. Há um crescimento no número de hospitais, marcadamente no setor público. No caso do Sudeste, observa-se descompasso entre as trajetórias de aumento do número de hospitais e da população. Esse desalinhamento torna-se ainda mais perceptível no período 2014-2016, pois os dados revelam queda no número total de hospitais durante uma trajetória de crescimento da população da região.<sup>9</sup> Apenas em 2017, 2019 e 2020, o número de hospitais volta a crescer

9. Para uma análise mais detalhada sobre cobertura e lacunas assistenciais, destaca-se que é necessário observar os diferentes tipos e portes de unidades hospitalares, bem como suas respectivas capacidades de oferta de leitos.

expressivamente no setor público. Este registra um crescimento acumulado de 322 hospitais comparado a 55 hospitais do setor privado entre 2019 e 2021, com maior concentração no Sudeste (132) e no Nordeste (125).

GRÁFICO 7

Número de habitantes por hospital, por região (2006-2021)



Fonte: CNES. Disponível em: <<https://bit.ly/3mP2X7f>>. Acesso em: 13 jun. 2022.  
Elaboração da autora.

De acordo com Silva (2011), um caminho para a superação de lacunas assistenciais com racionalização e otimização dos recursos disponíveis poderia ser obtido a partir da constituição de redes regionalizadas e integradas de atenção. Sendo este um relevante ponto de discussão quanto à organização do sistema de saúde (Souza, 2002).

## 6.2 Estrutura e distribuição da mão de obra no setor de saúde

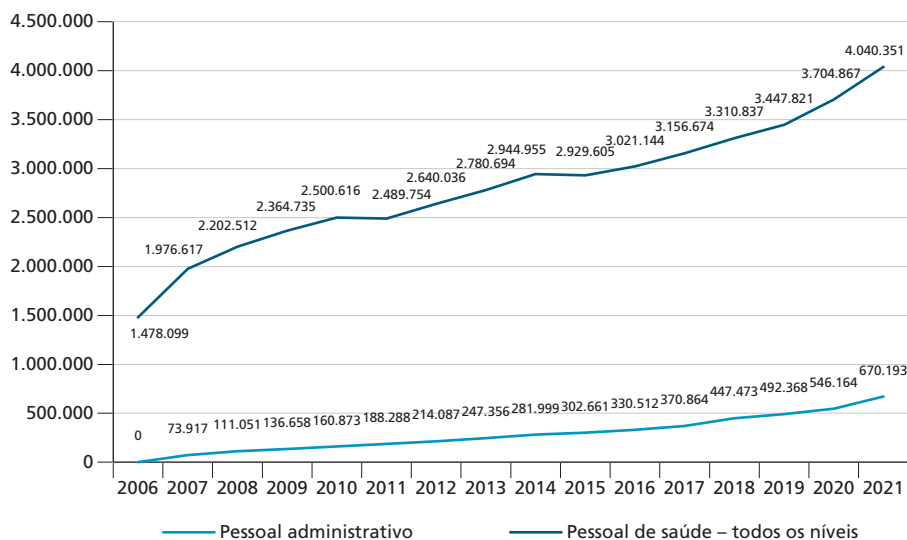
Nesta subseção, um panorama geral da composição e distribuição da mão de obra é delineado a partir de distintos aspectos, tais como: nível de formação, distribuição entre atividades de apoio e atividades-fins e, ainda, a partir de agregações de profissões. Também são dimensionados os volumes de ocupações pertencentes ou não aos quadros do SUS, bem como atuantes nos setores público ou privado. A análise inclui adicionalmente alguns destaques analíticos para quatro categorias profissionais consideradas nucleares no setor de saúde: médico, enfermeiro (nível superior), técnico em enfermagem (nível médio) e auxiliar de enfermagem (nível médio).

De início, destaca-se a composição da mão de obra em termos de ocupação nos setores finalísticos e de apoio administrativo. Os dados disponíveis no gráfico 8 sinalizam uma mudança relevante nessa composição, considerando que



o crescimento menos acentuado da mão de obra em atividade finalística vem diminuindo sua proporção em relação ao total. Isso pode ser em decorrência da alteração de procedimentos com maior emprego de soluções automatizadas em atividades administrativas, o que exige menos emprego de mão de obra em tais atividades ou ainda de alteração nos papéis, com maior atribuição de atividades administrativas à mão de obra encarregada de atividades finalísticas.

**GRÁFICO 8**  
**Composição da mão de obra do setor de saúde, ocupações por grupo (2006-2021)**



Fonte: CNES. Disponível em: <<https://bit.ly/3mP2X7f>>. Acesso em: 13 jun. 2022.  
Elaboração da autora.

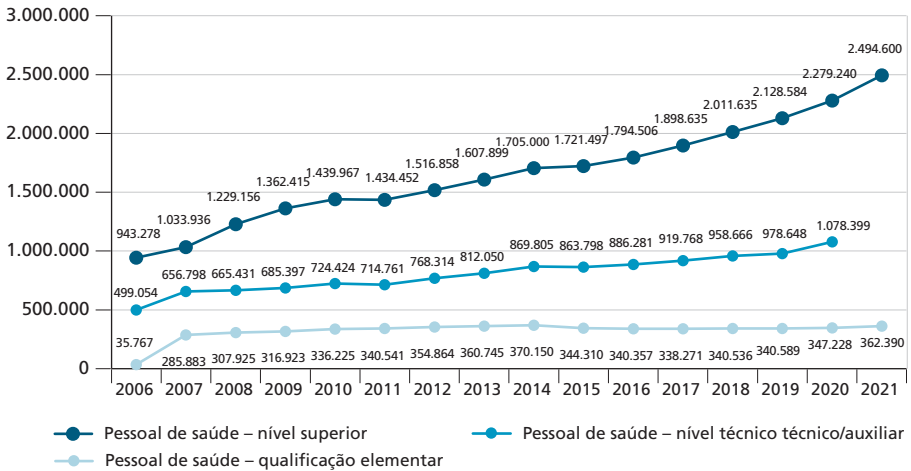
De acordo com o gráfico 9, o nível superior detém a maior concentração de mão de obra, sinalizando como setor significativamente composto por mão de obra qualificada. No mesmo gráfico, observa-se ainda que a trajetória da mão de obra de nível elementar sofre queda entre 2014 e 2017, com discreta recuperação a partir de 2018, mas sem que tenha atingido nível máximo em 2014. Ao mesmo tempo, as categorias de nível médio e superior demonstram vigoroso crescimento, indicando alteração no arranjo do mercado de trabalho em favor de mais qualificação da mão de obra.

No que se refere às proporções de cada nível de formação no total de ocupações, a análise revela que os profissionais de nível superior saltam de cerca de 52% do total, em 2007,<sup>10</sup> para aproximadamente 61%, em 2021, corroborando o apontamento de mais qualificação da mão de obra no setor de saúde.

10. Ano a partir do qual se observa mais consistência nos dados sobre nível de formação profissional.

GRÁFICO 9

Distribuição da mão de obra de atuação finalística, por nível de formação<sup>1</sup>



Fonte: CNES. Disponível em: <<https://bit.ly/3mP2X7f>>. Acesso em: 13 jun. 2022.

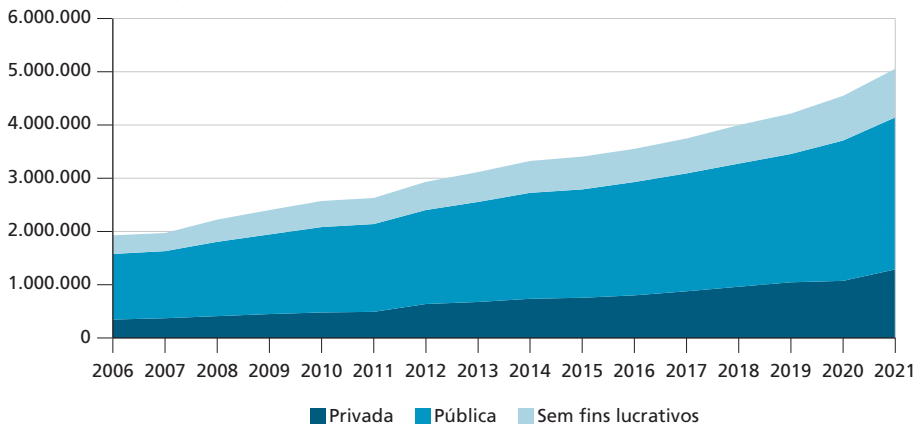
Elaboração da autora.

Nota: <sup>1</sup> Conforme o Código Brasileiro da Ocupação (CBO) 3222-30, os auxiliares de enfermagem estão classificados sob o rótulo 3. *Técnicos em nível médio*.

Quanto à distribuição de mão de obra entre os setores público, privado e sem fins lucrativos, o gráfico 10 apresenta mais concentração de ocupações vinculadas ao setor público, isto porque grande parte do SUS é composto pela aquisição de serviços do setor privado de saúde.

GRÁFICO 10

Total de ocupações na área de saúde atuando nos setores público, privado e sem fins lucrativos (2006-2021)



Fonte: CNES. Disponível em: <<https://bit.ly/3mP2X7f>>.

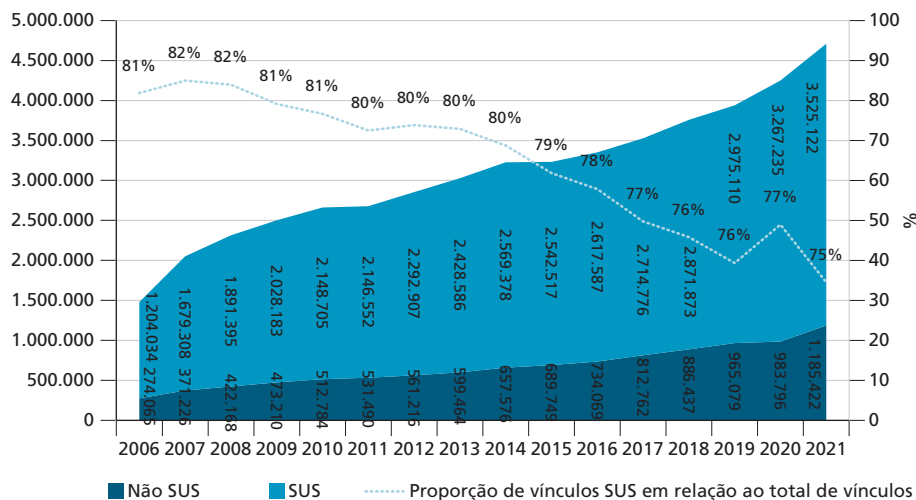
Elaboração da autora.

Obs.: Para a construção dessa série histórica, em razão das lacunas de dados no CNES sobre o tipo de setor das organizações, os dados do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) foram cruzados com as informações da Rais e da Receita Federal do Brasil (RFB).

Uma compreensão mais precisa acerca das dimensões do SUS pode ser obtida na análise do gráfico 11, no qual se observa que o SUS, que é mantido por recursos públicos, incorpora a maior parte dos vínculos ocupacionais do setor de saúde, caracterizando-se como importante ator no mercado de trabalho do setor. Contudo, o percentual de vínculos com o SUS em relação ao total de vínculos ocupacionais no setor vem caindo desde 2008, passando de 82% para 75% em 2021. Essas constatações ressaltam a relevância da oferta de políticas públicas voltadas para a formação e distribuição da mão de obra no setor.

Também fica claro o caráter essencial da estratégia de incorporação das capacidades do setor privado ao SUS, dado que a participação de organizações de saúde do setor privado vem aumentando. Assim, o referido sistema utiliza também grande parte do total de mão de obra ativa, incluindo o setor privado. Isto implica que iniciativas de políticas públicas e mesmo a regulação estatal voltadas ao mercado de trabalho no setor de saúde são cruciais para a promoção e manutenção do equilíbrio da oferta de serviços de saúde.

**GRÁFICO 11**  
**Número total e relativo de ocupações na área da saúde com e sem vínculos ao SUS (2006-2021)**



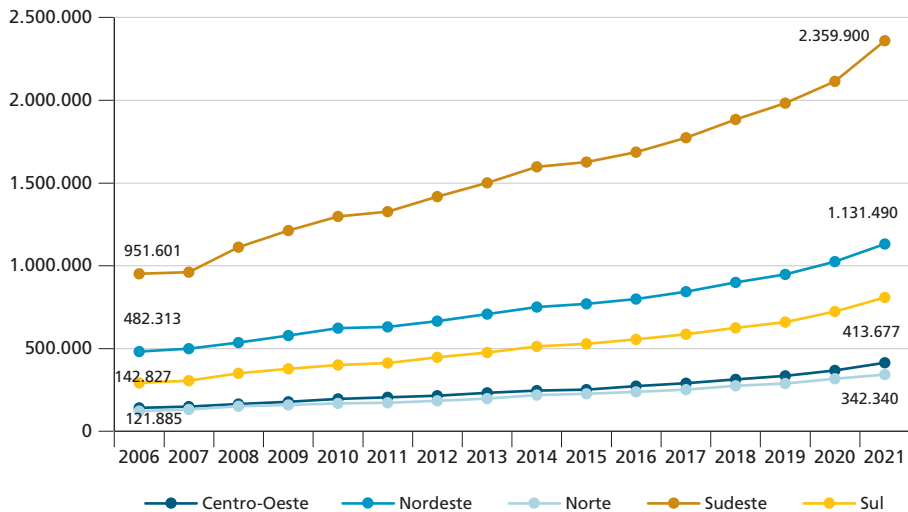
Fonte: CNES. Disponível em: <<https://bit.ly/3mP2X7f>>. Acesso em: 13 jun. 2022.  
 Elaboração da autora.

No que se refere à distribuição da mão de obra do setor de saúde no território nacional, observa-se mais acúmulo nas regiões Sudeste e Nordeste (gráfico 12), possivelmente em razão da maior concentração de população nestas regiões.

Apesar de possuir população menor que a da região Norte, o Centro-Oeste apresenta maior volume de ocupações no setor de saúde. Dessa forma, assim como na análise de distribuição das organizações do setor de saúde, os dados novamente desafiam a suposição de relação com o tamanho de população. Resta saber se esse fato está relacionado com o PIB *per capita*, visto que o da região Centro-Oeste é aproximadamente duas vezes maior que o da região Norte. Ou ainda, se esses dados possuem relação com características de composição populacional, dado que a região Norte apresenta maior concentração de populações indígenas, cujo modelo de assistência em saúde possui peculiaridades distintas e específicas.

GRÁFICO 12

Total de ocupações do setor de saúde, por região (2006-2021)



Fonte: CNES. Disponível em: <<https://bit.ly/3mP2X7f>>. Acesso em: 13 jun. 2022.

Elaboração da autora.

Ao observar no gráfico 13 o comportamento do volume de quatro das categorias profissionais nucleares do setor de saúde – médico, enfermeiro (nível superior), técnico e auxiliar de enfermagem (ambos de nível médio, de acordo com a classificação do CNES) –, nota-se tendência crescente na maioria delas, com exceção da categoria auxiliar de enfermagem, esta apresenta queda contínua a partir de 2012; ao mesmo tempo é acompanhado um expressivo crescimento da categoria técnico de enfermagem, sinalizando uma tendência de contratação e de qualificação profissional com mais empregabilidade em razão da área de atuação mais abrangente, conforme regulação profissional.<sup>11</sup>

11. De acordo com o Decreto nº 94.406/1987, que regulamenta a Lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986, os técnicos de enfermagem possuem área de atuação mais abrangente que a dos auxiliares de enfermagem.

A partir da razão entre números iniciais e finais para cada categoria no período, tem-se que a categoria técnico de enfermagem apresenta o crescimento mais expressivo (aproximadamente 778%), seguidos da categoria enfermeiro (cerca de 355%). A categoria médico apresenta crescimento de aproximadamente 228%, e, em direção oposta, a categoria auxiliar de enfermagem apresenta decréscimo de aproximadamente 25%.

Tais dados revelam ainda as relações descritas a seguir.

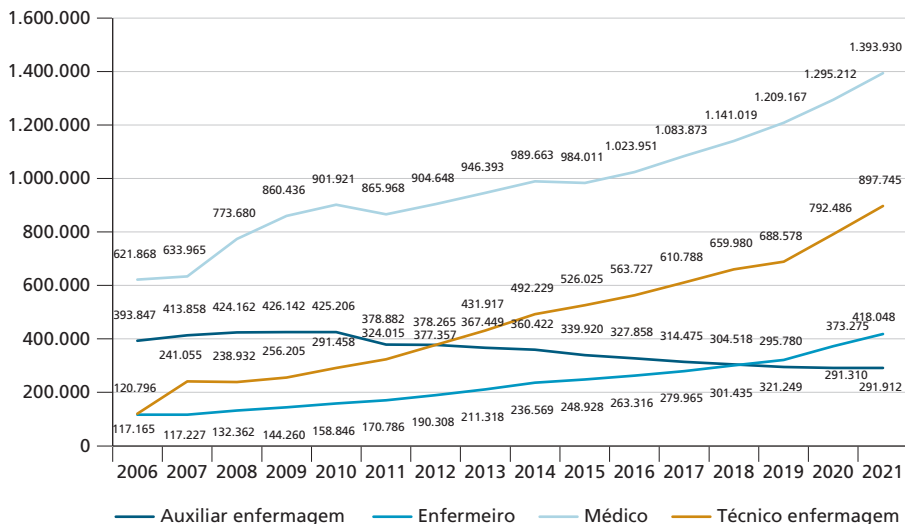
- 1) Quedas nas proporções entre médicos e enfermeiros, dado que, em 2006, são aproximadamente 5,17 médicos por enfermeiros; contudo, em 2021, esta proporção cai para 3,32.
- 2) Aumento da proporção entre técnicos de enfermagem e enfermeiros com aproximadamente 0,97 técnicos de enfermagem por enfermeiros, em 2006, e 2,14, em 2021.

Considerando que os técnicos de enfermagem possuem atribuição de auxiliar os enfermeiros, os dados sugerem possibilidade de aumento da capacidade de oferta de serviços de enfermagem. O mesmo não é possível afirmar quanto à proporção entre médicos e enfermeiros, considerando o dado de expressivo aumento do número de consultórios isolados, conforme observado no gráfico 1, os quais implicam atendimento por médicos, mas não necessariamente por enfermeiros. Para dar suporte a qualquer afirmação nesse sentido, seria necessário examinar relações especificamente nos tipos de organizações que supõem a interação entre tais profissionais, tal como é o caso dos hospitais.

Chama atenção a menor inclinação da reta de crescimento da categoria enfermeiro, pois esta cresce menos que a categoria técnico de enfermagem, modificando as proporções entre tais categorias, o que pode indicar alteração na dinâmica do mercado de trabalho, na dinâmica de formação de mão de obra ou até mesmo nos padrões de arranjos operacionais.

GRÁFICO 13

**Total de ocupações de categorias nucleares do setor de saúde (2006-2021)**



Fonte: CNES. Disponível em: <<https://bit.ly/3mP2X7f>>. Acesso em: 13 jun. 2022.  
Elaboração da autora.

Observando o quadro geral da relação entre o número total de ocupações do setor de saúde e o tamanho da população, notam-se maiores taxas de crescimento no número de ocupações e um expressivo aumento do número de profissionais por cada 1 mil habitantes no período, partindo de 10,66 para 23,71, em 2021. Este achado sinaliza a expansão do setor de saúde, corroborando os achados quanto à expansão do número de organizações do setor de saúde. Tais achados sinalizam ainda a maior oferta de postos de trabalho, com efeitos inclusive sobre o setor de educação. Uma vez que aumenta a demanda por formação profissional específica.

TABELA 3

**Densidade do total de ocupações de saúde em relação à população e respectivos percentuais de crescimento (2006-2021)**

Ano	Total de ocupações <sup>1</sup>	Total da população <sup>2</sup>	Número de ocupações por 1 mil habitantes	Aumento das ocupações (%)	Aumento da população (%)
2006	1.991.528	186.771	10,66	-	-
2007	2.050.792	183.987	11,15	2,98	-1,49
2008	2.316.858	189.613	12,22	12,97	3,06
2009	2.508.110	191.481	13,1	8,25	0,99
2010	2.686.141	190.756	14,08	7,10	-0,38
2011	2.747.947	192.376	14,28	2,30	0,85
2012	2.932.759	193.974	15,12	6,73	0,83

(Continua)

(Continuação)

Ano	Total de ocupações <sup>1</sup>	Total da população <sup>2</sup>	Número de ocupações por 1 mil habitantes	Aumento das ocupações (%)	Aumento da população (%)
2013	3.116.604	201.063	15,5	6,27	3,65
2014	3.325.743	202.769	16,4	6,71	0,85
2015	3.406.492	204.450	16,66	2,43	0,83
2016	3.553.606	206.081	17,24	4,32	0,80
2017	3.748.089	207.661	18,05	5,47	0,77
2018	3.999.299	208.495	19,18	6,70	0,40
2019	4.216.099	210.147	20,06	5,42	0,79
2020	4.548.566	211.756	21,48	7,89	0,77
2021	5.057.138	213.318	23,71	11,18	0,74

Elaboração da autora.

Notas: <sup>1</sup> Incluídas as que fazem parte e não fazem parte do SUS.

<sup>2</sup> Multiplicado por 1 mil.

Em termos de distribuição territorial, essa relação entre o número de ocupações por população e região (tabela 3) mostra o seguinte comportamento: no geral, a região Sul apresenta os melhores resultados, mas muito aproximados do observado para a região Sudeste, com exceção das categorias enfermeiro e auxiliar de enfermagem, nas quais o Sudeste apresenta resultado ligeiramente melhor.

Por sua vez, a região Norte apresenta as menores densidades de ocupações por população, com exceção da categoria técnico de enfermagem, na qual demonstra densidade melhor apenas que a região Nordeste.

Com o segundo maior contingente populacional do Brasil, a região Nordeste apresenta densidades muito inferiores em relação às regiões Sul e Sudeste. Na categoria médico, sua densidade chega a ser menos da metade do Sul. Essa disparidade aponta a necessidade de se repensar a oferta em formação em medicina na região.<sup>12</sup> Paralelo ao contexto de distribuição das organizações do setor de saúde na região, que apresenta mesma tendência, uma vez que são essas organizações a fonte de geração dos postos de trabalho.

Em termos de comportamento das referidas categorias profissionais, chama atenção a categoria enfermeiro, pois esta apresenta densidades próximas para todas as regiões durante todo o período 2006-2021.

12. Nesse caso, cabe observar nos próximos anos os efeitos das recentes expansões do ensino superior por meio de alguns programas, como o Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), o Prouni e o Fies.

TABELA 4

**Ocupações de profissionais de categorias nucleares do setor de saúde, *per capita* e por regiões (2021)**  
(Em 10 mil habitantes)

Categoria profissional das ocupações	Sudeste	Sul	Nordeste	Centro-Oeste	Norte
Médico	82	87	41	63	31
Enfermeiro	21	20	19	20	16
Técnico de enfermagem	44	47	36	46	40
Auxiliar de enfermagem	19	11	10	12	7

Fontes: CNES (disponível em: <<https://bit.ly/3mP2X7f>>, acesso em: 13 jun. 2022) e IBGE (disponível em: <<https://bit.ly/2AIYFfJ>>).  
Elaboração da autora.

De modo geral, os dados sobre ocupações do setor de saúde revelam trajetória que inspira certo otimismo, visto que expressam elevação da capacidade do setor. Contudo, considera-se necessário exame mais aprofundado das razões para o comportamento desta trajetória no que se refere à distribuição regional, bem como em relação à tendência de dadas categorias profissionais.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No sentido de organizar um quadro geral, destaca-se que o setor de saúde segue em expansão. Observa-se também que a iniciativa privada permanece dominante no setor de saúde no que se refere ao número de organizações. No entanto, do ponto de vista da estratégia organizacional, é possível afirmar que o SUS é um empreendimento bem-sucedido. Ele inclui aproximadamente 75% do universo de organizações do setor de saúde no país, assim como a maior porção do volume da mão de obra do setor, ou seja, a capacidade de oferta de saúde é ampliada, uma vez que grande porção do setor privado está mobilizada pelo SUS para atender demandas da população no que se refere à saúde pública.

Os consultórios isolados e próprios da iniciativa privada constituem o tipo de organização mais numeroso, configurando um modelo organizacional que sinaliza ainda haver um protagonismo da atuação profissional individual para a oferta de serviços de saúde. Por um lado, isso sinaliza a potência da livre iniciativa no setor, por outro, sugere ser conveniente a permanente observação quanto às condições de acesso.

O descompasso e a tendência de estagnação na trajetória do número de hospitais frente à trajetória de crescimento da população estabelecem importantes pontos de atenção, pois sinalizam possível crise de capacidade de atendimento se mantida tal trajetória, caracterizando risco adicional em situações de crise pandêmica, como a vivenciada recentemente.



Merece mais atenção a evolução no número de estabelecimentos de saúde nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste para a elaboração de estratégias que possam equilibrar a distribuição, considerando os seus respectivos contingentes populacionais.

As densidades de ocupações de profissionais de categorias nucleares no setor de saúde (ocupações *per capita*), apesar de apresentarem tendências de crescimento, com exceção da categoria auxiliar de enfermagem, sugerem fortes desequilíbrios, demandando mais atenção a estratégias de formação de mão de obra e oferta de postos de trabalho nas regiões Norte e Nordeste.

A estabilidade da trajetória do volume de profissionais da categoria profissional de enfermeiros requer especial atenção, visto que as categorias médico e técnico de enfermagem apresentam curvas de crescimento mais inclinadas. Dessa forma, descompassos na proporção entre médicos e enfermeiros e entre estes e os técnicos de enfermagem podem representar desequilíbrios relevantes ao longo do tempo, com impacto sobre os processos de trabalho e a capacidade operacional.

A tendência de mais qualificação da mão de obra no setor de saúde revela cenário favorável. Sobre isso cabe ainda investigar se os níveis de formação profissional se aproximam de padrões desejáveis no arranjo da mão de obra e de seus processos de trabalho.

Ainda sobre a mão de obra no setor, destaca-se a expressiva contribuição do setor público como maior fonte de vínculos para o total de ocupações (considerando o SUS), o que denota a relevância desse sistema para o mercado de trabalho do setor. Também merece atenção o crescimento de organizações do setor privado sem fins lucrativos, cuja oferta de postos de trabalho tem contribuído para a expansão do volume de ocupações no setor.

Os achados da pesquisa podem, sob diferentes perspectivas, fornecer pistas adicionais sobre as ações necessárias para a expansão da capacidade do setor de saúde, bem como alcançar mais equilíbrio na oferta de serviços. Assim, podem ainda propiciar *insights* para o aperfeiçoamento de políticas públicas. Como agenda de estudos futuros, recomendam-se análises sobre as relações na cadeia produtiva, escala da capacidade de prestação de serviço (porte), rede regionalizada, resolutividade e desempenho de tais organizações, em especial as do setor público, devido as suas especificidades institucionais, bem como análises sobre carga horária de atuação e processos de trabalho.

## REFERÊNCIAS

CABRAL, U. Despesas com saúde em 2019 representam 9,6% do PIB. **Agência IBGE Notícias**, 14 abr. 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3EfB9Dh>>. Acesso em: 26 ago. 2022.

BARBOSA, S. C. T. A organização da administração pública e suas implicações sobre a implementação de políticas públicas: o poder executivo Federal. In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. São Paulo: Editora Unesp, 2019. p. 133-163.

BRASIL. **Metodologia de alocação equitativa de recursos**: projeto de reforço à reorganização do SUS (Reforsus). Brasília: MS, 2006a.

\_\_\_\_\_. **Uma análise da situação de saúde no Brasil**. Brasília: MS, 2006b.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 2.022, de 7 de agosto de 2017. Altera o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), no que se refere à metodologia de cadastramento e atualização cadastral, no quesito tipo de estabelecimentos de saúde. Brasília: MS, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3P9eoTR>>. Acesso em: 28 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Contas de saúde na perspectiva da contabilidade internacional**: conta SHA para o Brasil, 2015 a 2019. Brasília: Ipea, 2022. 90 p.

CAMPOS, F. E. *et al.* **Profissões e mercado de trabalho em saúde**: perspectivas para o futuro. Rio de Janeiro: Fiocruz, jul. 2021. (Texto para Discussão, n. 64). Disponível em: <<https://bit.ly/3o0MjCf>>.

CAMPOY, L. T. *et al.* A distribuição espacial e a tendência temporal de recursos humanos para o Sistema Único de Saúde e para a saúde suplementar, Brasil, 2005 a 2016. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, v. 29, 2020.

CORREA, H. L.; CAON, M. **Gestão de serviços**: lucratividade por meio de operações e de satisfação dos clientes. São Paulo: Atlas, 2011.

DEDECCA, C. S. O trabalho no setor saúde. **São Paulo em Perspectiva**, v. 22, n. 2, p. 87-103, jul.-dez. 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/3z5HttV>>.

DEDECCA, C. S. *et al.* A dimensão ocupacional do setor de atendimento à saúde no Brasil. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 3, n. 1, p. 123-142, mar. 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/3aEvKcg>>.

GIOVANELLA, L. *et al.* Sistema universal de saúde e cobertura universal: desvendando pressupostos e estratégias. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 23, n. 6, p. 1763-1776, jun. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3z5Xa4k>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Sistema de Contas Regionais: Brasil 2017. **Contas Nacionais**, n. 68, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3z1f73X>>.

LOPEZ, F. G. *et al.* **Mapeamento dos profissionais de saúde no Brasil**: alguns apontamentos em vista da crise sanitária da covid-19. Brasília: Ipea, abr. 2020. (Nota Técnica Diest, n. 30). Disponível em: <<https://bit.ly/3aBnZnt>>.

MASSUDA, A. *et al.* The Brazilian health system at crossroads: progress, crisis and resilience. **BMJ global health**, v. 3, n. 4, p. 1-8, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3o5Svcp>>.

MENDES, A. da C. G. *et al.* Assistência pública de saúde no contexto da transição demográfica brasileira: exigências atuais e futuras. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 28, n. 5, p. 955-964, maio 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3IGewaY>>.

MENICUCCI, T. M. G. Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil: atores, processos e trajetória. 2003. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais (Fafich/UFMG), Minas Gerais, 2003.

\_\_\_\_\_. História da reforma sanitária brasileira e do Sistema Único de Saúde: mudanças, continuidades e a agenda atual. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, v. 21, n. 1, p. 77-92, jan.-mar. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3uMIaFU>>.

MERHY, E. E.; QUEIROZ, M. S. Saúde pública, rede básica e o sistema de saúde brasileiro. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 9, p. 177-184, 1993.

MORAIS, H. M. M. de *et al.* Organizações sociais da saúde: uma expressão fenomênica da privatização da saúde no Brasil. **Cadernos de saúde pública**, v. 34, n. 1, p. 1-13, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3IF98VH>>.

NORONHA, J. C. de; LIMA, L. D. de; MACHADO, C. V. Sistema Único de Saúde (SUS). In: GIOVANELLA, L. *et al.* (Org.). **Políticas e sistemas de saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008. p. 435-472.

O'DWYER, G. *et al.* O processo de implantação das unidades de pronto atendimento no Brasil. **Revista de Saúde Pública**, v. 51, p. 125, 2017.

OLIVEIRA, E. dos S. de; MACHADO, M. H. Para medir o trabalho em saúde no Brasil: principais fontes de informações. **Sistema**, v. 1, p. 748, 2010.

PAIM, J. S. Sistema Único de Saúde (SUS) aos 30 anos. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 6, p. 1723-1728, jun. 2018.

PELISSARI, M. R. CNES como instrumento de gestão e sua importância no planejamento das ações em saúde. **Revista de Saúde Pública do Paraná**, v. 2, n. 1, p. 159-165, jul. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3O81SCP>>.

PIOLA, S. F. *et al.* **Saúde no Brasil**: algumas questões sobre o Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília: Ipea, fev. 2009. (Texto para Discussão, n. 1391). Disponível em: <<https://bit.ly/3aEciwo>>.

ROCHA, T. A. H. *et al.* Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde: evidências sobre a confiabilidade dos dados. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, p. 229-240, 2018.

SANTOS, I. S.; UGÁ, M. A. D.; PORTO, S. M. O mix público-privado no sistema de saúde brasileiro: financiamento, oferta e utilização de serviços de saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 13, p. 1431-1440, 2008.

SCHEFFER, M. *et al.* Demografia médica no Brasil 2020. São Paulo: FMUSP; CFM, 2020.

SILVA, S. F. da. Organização de redes regionalizadas e integradas de atenção à saúde: desafios do Sistema Único de Saúde (Brasil). **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 16, n. 6, p. 2753-2762, jun. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3RxOzP2>>.

SILVA, Z. P. da *et al.* Perfil sociodemográfico e padrão de utilização dos serviços de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS), 2003-2008. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 16, n. 9, p. 3807-3816, set. 2011.

SILVA, M. C. N. da; MACHADO, M. H. Sistema de saúde e trabalho: desafios para a enfermagem no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, p. 07-13, 2019.

SOUZA, R. R. de. O sistema público de saúde brasileiro. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL TENDÊNCIAS E DESAFIOS DOS SISTEMAS DE SAÚDE NAS AMÉRICAS, 2002, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Ministério da Saúde, ago. 2002. Disponível em: <<https://bit.ly/3ALSxgX>>.

TAMANO, L. T. O. O movimento sanitário no Brasil: a visão da doença como mal nacional e a saúde como redentora. **Khronos, Revista de História da Ciência**, n. 4, p. 102-115, ago. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3AROoZa>>.

VIACAVA, F. *et al.* Desigualdades regionais e sociais em saúde segundo inquéritos domiciliares (Brasil, 1998-2013). **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 24, n. 7, p. 2745-2760, jul. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3RsAlPz>>.

**APÊNDICE A**

**QUADRO A.1**  
**Agregação de tipos de organizações do setor de saúde**

Descrição	Agregação
Hospital geral	Hospital
Hospital especializado	
Serviço de atenção domiciliar isolado ( <i>home care</i> )	Unidade de cuidados domiciliares
Unidade de atenção em regime residencial	
Telessaúde	Unidade de teleatendimento
Consultório isolado	Consultório isolado
Posto de saúde	Unidade de atenção primária
Centro de saúde/unidade básica	
Unidade móvel fluvial	
Centro de apoio à saúde da família	
Unidade de atenção à saúde indígena	
Polo academia da saúde	
Centro de parto normal – isolado	
Pronto-socorro geral	Unidade de urgência e emergência
Pronto atendimento	
Pronto-socorro especializado	
Unidade móvel terrestre	
Central de regulação médica das urgências	
Unidade móvel de nível pré-hospitalar na área de urgência	Unidade de atenção especializada
Policlínica	
Clínica/centro de especialidade	
Unidade mista	
Hospital dia – isolado	
Centro de atenção psicossocial	Unidade de vigilância e prevenção
Polo de prevenção de doenças e agravos e promoção da saúde	
Centro de imunização	
Unidade de vigilância em saúde	
Laboratório Central de Saúde Pública (Lacen)	Unidade de apoio diagnóstico e terapêutico
Unidade de apoio à diagnose e terapia (SADT isolado)	
Laboratório de saúde pública	
Centro de Atenção Hemoterapia e ou Hematológica	Farmácia
Farmácia	

(Continua)

(Continuação)

Descrição	Agregação
Secretaria de saúde	Unidade de gestão e apoio logístico
Oficina ortopédica	
Central de regulação de serviços de saúde	
Central de gestão em saúde	
Central de regulação do acesso	
Central de notificação, captação e distribuição de órgãos estadual	
Central de abastecimento	
Cooperativa ou empresa de cessão de trabalhadores na saúde	

Elaboração da autora, com base em proposta da pesquisadora Luciana Servo.

**APÊNDICE B**

**QUADRO B.1**

**Agregação das profissões no setor de saúde, segundo nível de formação**

Profissões da área finalística – saúde	Nível de formação
Médico	Nível superior
Enfermeiro	
Farmacêutico	
Odontólogo	
Fisioterapeuta	
Nutricionista	
Fonoaudiólogo	
Psicólogo	
Outras ocupações de nível superior	
Auxiliar de enfermagem	Nível técnico técnico/auxiliar
Técnico de enfermagem	
Técnico e auxiliar de laboratório	
Técnico e auxiliar em nutrição e dietética	
Técnico e auxiliar em saúde oral	
Técnico e auxiliar em vigilância sanitária e ambiental	
Técnico e auxiliar em equipe médico-hospitalares	
Técnico e auxiliar em radiologia médica	
Técnico e auxiliar em hematologia/hemoterapia	
Técnico e auxiliar em histologia	
Outras ocupações de nível técnico e auxiliar em saúde	
Agente comunitário de saúde	Qualificação elementar
Agente de saúde pública	
Atendente de enfermagem/auxiliar de operações, serviços diversos e assemelhados	
Parteira	
Outras ocupações – nível elementar em saúde	Todos os níveis
Ocupações da área meio – administrativo	
Administração	
Serviço de limpeza/conservação	
Segurança	
Outras ocupações administrativas	

Elaboração da autora, com base em proposta da pesquisadora Luciana Servo.

Obs.: 1. No grupo pessoal de saúde – nível superior, foram agregados 344 Códigos Brasileiros da Ocupação (CBOs).

2. Para pessoal de saúde – nível técnico/auxiliar: 85 CBOs agregados.

3. Para pessoal de saúde – nível elementar: 14 CBOs agregados.

4. Para pessoal administrativo: 164 diferentes CBOs agregados.

5. Houve ainda um número residual de CBOs não classificados em nenhuma das categorias anteriores (que está na categoria verificar). O total é, contudo, residual.





## **TRAJETÓRIA OCUPACIONAL DE SERVIÇOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E BEM-ESTAR SOCIAL NO PODER EXECUTIVO BRASILEIRO ENTRE 2004 E 2019**

Leonardo Silveira<sup>1</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

A atuação do Estado perpassa, em grande medida, pelos seus servidores e as características e contribuições que estes trazem para a execução de serviços e políticas públicas. Os médicos, por exemplo, trazem consigo suas especialidades para preencher demandas por atendimentos específicos, como ortopedia, oncologia, ginecologia, geriatria, entre outros. As políticas educacionais, por sua vez, só podem ser levadas a cabo com o trabalho específico realizado por professores e outros profissionais da educação. Dessa forma, o corpo de servidores públicos vai se alterando ao longo do tempo, em função das demandas, e passa a incorporar suas características e inovações para a atuação dos entes federados. Por isso, este estudo faz uma descrição da participação de grupos ocupacionais e profissionais no Poder Executivo nas esferas federal, estadual e municipal entre 2004 e 2019. Com isso, tem-se o foco em áreas do Estado de bem-estar social (saúde e educação) e ocupações tecnológicas. Além disso, observa-se se as tendências deste intervalo são similares nos municípios, dependendo do seu tamanho.

Silveira, Penha e Castro (2021) descrevem as variações encontradas no perfil ocupacional do Poder Executivo no Brasil entre 2003 e 2018. Os autores identificam que há especificidades em cada esfera federativa, como o aumento dos dirigentes nos estados, dos profissionais na União e desses dois grupos entre os técnicos nos municípios. Por outro lado, embora existam tais diferenças, o grupo dos profissionais das ciências e das artes permanece sendo o grupo mais representativo em todos eles. Com base nesses resultados, propõe-se aqui: i) analisar a trajetória de participação relativa de grupos ocupacionais de saúde, educação e tecnologia no Poder Executivo, nas três esferas; ii) destrinchar a participação desses grupos por classe de tamanho dos municípios; e iii) discutir a situação e as possibilidades do perfil ocupacional no setor público brasileiro, tendo em vista as perspectivas de

---

1. Pesquisador associado à Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea), no projeto Atlas do Estado Brasileiro. *E-mail*: <leosilveira.soc@gmail.com>.

incorporação de tecnologias e de participação dos serviços de bem-estar social pros próximos anos.

O estudo centra-se em duas discussões principais. Por um lado, o grupo dos chamados profissionais das ciências e das artes constitui a maior parte dos servidores públicos e vem aumentando sua participação desde os anos 1990. Estes profissionais, que pressupõem a posse de um diploma de ensino superior, executam tarefas de maior qualificação e especialização. Estes, porém, também são vistos como grupos de pressão organizados que conseguem colocar suas demandas e reservar nichos de atuação no mercado e dentro do Estado. Por outro lado, os últimos anos no mercado de trabalho são marcados pela chamada Quarta Revolução Tecnológica, em que a automatização e a gestão informacional ganham espaço entre os trabalhadores. Silveira, Penha e Castro (2021) chamam atenção para o aumento de algumas ocupações relacionadas à área de tecnologia – as quais se pretende verificar se de fato têm ganhado espaço no Poder Executivo.

Essas duas áreas, tecnologia e bem-estar, passaram por mudanças significativas nos últimos trinta anos, embora por motivos distintos. A área de bem-estar passa por uma reestruturação a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), com o aumento da cobertura de políticas sociais, como saúde, educação e assistência social (Carvalho, 2011). Além disso, a CF/1988 altera o desenho federativo de atuação dessas áreas, o que redistribui e amplia as incumbências de cada ente, que passam a se adequar nas décadas subsequentes. No que diz respeito à tecnologia da informação (TI), este período foi marcado pelo aumento acelerado da disponibilização de ferramentas tecnológicas e da automatização de processos no mercado de trabalho. Como demonstram Carvalho (2011) e Silveira, Penha e Castro (2021), o cenário de transformação desde os anos 2000 revelam um incremento de atividades-fim<sup>2</sup> relacionadas ao bem-estar em detrimento da redução das atividades-meio, que foram, em grande medida, reduzidas ou terceirizadas.

Nesse sentido, o estudo foca a participação dessas ocupações no Poder Executivo brasileiro entre 2004 e 2019. Questiona-se se há efeitos da Quarta Revolução Tecnológica no corpo de servidores públicos do Poder Executivo no Brasil, tendo como pano de fundo a predominância de profissionais das ciências e das artes, conforme verificado em estudos anteriores. Assim, utiliza-se a contagem de vínculos empregatícios de médicos, enfermeiros, técnicos da saúde humana, professores e trabalhadores da área de tecnologia da informação na Relação Anual de Informações Sociais (Rais) no Poder Executivo federal, estadual e municipal. Além disso, estratifica-se os municípios pelo tamanho da população, buscando explorar as

---

2. Por atividades-fim consideram-se aquelas mais atreladas ao atendimento direto à população e ao produto final (por exemplo, médicos, enfermeiros, professores), enquanto as atividades-meio se dedicam à manutenção e ao funcionamento da estrutura pública para que o primeiro tipo de atividade seja executado (zeladores, ascensoristas, recepcionistas, por exemplo).

heterogeneidades entre eles. Os resultados revelam que o tamanho populacional do município importa para a composição ocupacional na área de saúde, ao passo que a educação respondeu a demandas da expansão do ensino nos últimos anos e se tornou mais homogênea entre os entes federados. Por fim, os vínculos em tecnologia da informação pouco se alteraram e ainda representam uma parcela ínfima dos municípios brasileiros. É importante ter em mente as limitações dessa abordagem, já que a composição ocupacional do setor público se dá a partir das demandas constitucionais colocadas para os entes federados – as quais não são executadas em sua totalidade por servidores, dada a possibilidade de terceirização, por exemplo. O capítulo se divide em mais cinco partes, além desta introdução. Na segunda parte são apresentadas as questões que relacionam profissionais e tecnologia na atuação do serviço público, seguida da apresentação dos dados, na parte três, e dos resultados, na parte quatro. Por fim, os resultados são discutidos na quinta seção, e a última conclui com sugestões para o desenvolvimento futuro sobre profissionais e tecnologia no âmbito do desenho federativo brasileiro.

## **2 A DEMANDA POR PROFISSIONAIS NO SERVIÇO PÚBLICO NO SÉCULO XX: ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E QUARTA REVOLUÇÃO TECNOLÓGICA**

No mercado de trabalho, o grupo dos profissionais de ensino superior<sup>3</sup> se destaca pelo domínio de habilidades e nichos específicos de mercado. Segundo Abbott (2014), trata-se de ocupações que executam atividades bem delimitadas e exigem o domínio de técnicas que controlam o pertencimento dos trabalhadores àquele grupo específico. Nesta definição mais genérica acerca dos profissionais e do profissionalismo, está o fato de eles controlarem algum tipo especial de habilidade e serem exclusivos, dependendo de processos como diplomação, experiência e regulamentação (Abbott, 2014). Nos casos mais exemplares, estão os médicos e os advogados, sendo grupos ocupacionais que exigem uma titulação superior, o domínio das técnicas ou da legislação, e são regulados por organizações independentes.

Essa definição inicial, porém, abarca uma quantidade grande de trabalhadores e atividades. Na literatura, há interpretações divergentes e/ou complementares acerca da atuação desses grupos, que podem: i) controlar uma relação social de dependência entre aqueles que possuem um conhecimento específico e validado externamente; ii) conduzir uma “extorsão corporativa”; iii) ser um meio para que indivíduos alcancem mobilidade social; ou ainda iv) impedir que outros grupos executem funções sociais gerais, como saúde e justiça (Abbott, 2014). Evetts (2003) aponta que o poder do profissionalismo pode ser notado nos níveis macro, meso e microssocial e sintetiza as interpretações em duas

---

3. Na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) é chamado de *profissionais das ciências e das artes*. Tratar-se-á como *profissionais de ensino superior* ou simplesmente *profissionais* de maneira intercambiável.

vertentes, uma normativa/sistêmica e outra de dominação. A primeira vai em direção ao equilíbrio de forças no mundo social, em que o sistema de profissões media relações de confiança no mundo moderno entre pessoas leigas e especialistas, na visão de Talcott Parsons e Everett Hughes. Já autores como Magali Larson e Andrew Abbott veem o sistema de profissões como uma espécie de dominação e demarcação de nichos de atuação, de maneira que eles distinguem o seu escopo de atuação e buscam circunscrever mercados para seus serviços e aquisição de *status* (Evetts, 2003). Essa última interpretação, por exemplo, justifica parcialmente o diferencial de rendimentos entre ocupações, segundo Weeden (2002), em que quanto mais coeso um grupo ocupacional, maior o seu retorno médio – chamado de *fechamento* ou *closure*.

Para Evetts (2003), porém, a importância dos grupos profissionais no mundo contemporâneo ainda é um ponto de discussão. Por um lado, a visão sistêmica, menos dominante no debate atual, é útil para explicar a importância e a centralidade do grupo em questões políticas e econômicas. Por outro, ela vê os grupos profissionais como menos centrais no embate político atual do que em grande parte do século XX, embora seu poder se verifique em determinados cenários, como a regulação de atividades pelos conselhos de medicina. Essa disputa de narrativas e de interpretações é ressaltada pela comparação internacional, que nos Estados Unidos tem se revelado uma queda de poder dos profissionais para outras formas de organização, enquanto os estudos europeus apontam para o seu fortalecimento (Evetts, 2003).

O caso brasileiro não se difere da dinâmica internacional, em que os grupos profissionais se apropriam do discurso de modernidade para se estabelecerem. Porém, não se pode perder de vista a inserção periférica do país na economia global. Andrade (2018) descreve e analisa a sedimentação e as contradições do profissionalismo no Brasil desde o final do século XIX. Apesar do histórico, o autor aponta que a questão se mantém significativa para compreender as relações de dominação e estratificação no país, uma vez que esse sistema, fortemente atrelado às credenciais de ensino superior, foi afetado pela expansão desse nível escolar nas últimas décadas, que trouxe novos elementos para a atuação de certas profissões. Isso se reflete no surgimento de novos cursos, novos diplomas (como os tecnólogos, que, porém, ainda não emplacaram regulamentações específicas), e nos contornos de raça e classe, dada a inserção mais diversificada nos últimos anos (Andrade, 2018). Recentemente, Andrade (2018) destaca que a atuação profissional permanece em questão no cenário político, dadas as mudanças estruturais da expansão do ensino superior e do surgimento de novas profissões no campo da tecnologia.

## 2.1 Atuação dos profissionais no setor público

A relação de grupos profissionais com o Estado normalmente está atrelada a garantias e regulamentações que somente este ator é capaz de garantir. Porém, é importante sublinhar também que grande parte da atuação do Estado também ocorre pela participação e pela incorporação dos profissionais de ensino superior no corpo de servidores públicos. No Executivo federal, a participação dos profissionais passou de 32% em 2003 para 45% em 2018, enquanto no Executivo estadual a participação se manteve em torno de 28%, permanecendo o maior grande grupo ocupacional, e, por fim, nos municípios, essa proporção passa de 24% para 27% (Silveira, Penha e Castro, 2021). Assim, como sustenta Andrade (2018), parte significativa da atuação dos profissionais ocorre dentro das funções estatais.

Em grande medida, isso demonstra que, embora a burocracia seja menos sensível às oscilações do mercado – e assim deva ser, segundo uma perspectiva da burocracia weberiana clássica –, ela também incorpora as novas tendências de qualificação e inovação. Como aponta Hartley, Sørensen e Torfing (2013), o mito do setor privado como espaço privilegiado da inovação nem sempre é fiável ou consistente, também encontrando dificuldades para implementar processos de inovação. No Brasil, especificamente, é no setor público que se encontra parte significativa das chamadas *ilhas de excelência*, que absorvem profissionais qualificados, principalmente por salários mais atrativos e planos de carreira mais estáveis.

A absorção dos profissionais no setor público também ocorre por meio dos serviços oferecidos pela ideia de um Estado de bem-estar social, com foco em saúde, educação e assistência social, principalmente após a CF/1988. Por sua vez, nos anos 1990, a universalização dos serviços de saúde e educação – por meio do Sistema Único de Saúde (SUS) e das metas previstas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – e, nos anos 2000, a criação do Sistema Nacional de Assistência Social (Suas) fizeram que profissionais dessas áreas fossem demandados pelo poder público. Isso se reflete no crescimento de ocupações específicas em cada esfera do Poder Executivo nos anos 2000 (Carvalho, 2011; Silveira, Penha e Castro, 2021). Entre 2003 e 2018, o número de professores de disciplinas pedagógicas no ensino médio, por exemplo, cresceu em 196%, no nível federal, e 101%, no nível estadual. No caso dos enfermeiros, eles cresceram em taxas de 76% na União, 136% nos estados e 228% nos municípios<sup>4</sup> (Silveira, Penha e Castro, 2021).

Embora o crescimento desses grupos profissionais ocorra em todas as esferas, a sua intensidade varia entre elas. Isso porque, depois da CF/1988, responsabilidades foram redistribuídas entre os níveis federativos, com o objetivo de descentralizar as ações em diversos campos (Costa e Melo, 1998; Matheus, 2021).

---

4. Destaca-se também o crescimento dos técnicos em enfermagem em 113% (federal), 1.112% (estadual) e 569% (municipal), embora eles não se encaixem na categoria dos profissionais (Silveira, Penha e Castro, 2021).

Como demonstram Lopez e Guedes (2020), enquanto a proporção de servidores públicos federais reduziu-se a partir da década de 1980, a proporção de servidores municipais aumentou, atingindo cerca de 60% do total de vínculos em 2017.

Como ressalva, porém, Silveira, Penha e Castro (2021) apontam que, entre os 5.570 municípios existentes no Brasil, há uma grande variedade de necessidades e capacidades administrativas e orçamentárias. Nesse sentido, pode haver uma grande variedade no perfil do corpo de servidores em cada um desses grupos. Portanto, a análise da variação ocupacional no setor público brasileiro deve levar em consideração características do município, além das diferenças do Poder Executivo nos seus níveis federativos, como o federal ou o estadual.

## 2.2 Profissionais de tecnologia da informação no setor público

As oscilações dos grupos ocupacionais no serviço público, porém, não ocorrem em um vazio ou em um mundo paralelo do mercado de trabalho. Embora este setor seja menos suscetível às flutuações da economia do que o setor privado, a variação dos grupos ocupacionais não ocorre apenas em função de desenhos políticos, mas a própria atuação pública acompanha dinâmicas externas a ele. Nesse sentido, deve-se considerar que as principais transformações do mundo do trabalho contemporâneo dizem respeito à inserção de novas tecnologias e da automatização de funções até então executadas exclusivamente por humanos (Maciente, 2016; Johannessen, 2018), sendo um processo e um período histórico denominado como Quarta Revolução Tecnológica.

Em linhas gerais, trata-se de um processo em que robôs e inteligência artificial passam a operar atividades rotineiras desenvolvidas por humanos. Como ressaltam Maciente, Rauen e Kubota (2019, p. 2), “(n)ovas tecnologias, como *big data analytics*, inteligência artificial, *machine learning*, *cloud computing*, internet das coisas (IoT) e manufatura 4.0, são reflexo das possibilidades ensejadas pelas transformações do mundo digital”. Com isso, têm-se possibilidades de aumentar a produtividade do trabalho e a precisão de tarefas rotineiras, alterando aspectos relacionados à burocracia e a hierarquias, menos acidentes de trabalho e de tráfego automobilístico, aumento da precisão médica de diagnósticos e intervenções (Johannessen, 2018).

Há, porém, outro lado da moeda na Quarta Revolução Tecnológica. A forma como essas transformações são incorporadas ao mercado de trabalho está levando a um aumento na desigualdade de renda em ritmo acelerado.<sup>5</sup> Primeiro, com a automatização, parte dos trabalhadores menos qualificados, que executam tarefas rotineiras, pode ficar sem maneira de reinserção no mercado de trabalho – estima-se

---

5. Outra parcela significativa da desigualdade de renda é associada a fatores políticos (Souza, 2016).

que setecentas ocupações no setor de serviços dos Estados Unidos estão em risco de desaparecer (Frey e Osborne, 2013). Em segundo lugar, os ganhos com inovação e produtividade não têm sido convertidos para o aumento do salário médio, mas para o capital financeiro, muito mais concentrador que o trabalho (Acemoglu, 2002; Johannessen, 2018). Esta combinação vem levando a uma reorganização do mercado e dos ganhos obtidos pelo trabalho.

No Brasil, o cenário ainda é indefinido, dada a inserção periférica do país e a concentração de empregos formais no setor de serviços. Os desdobramentos, porém, podem ser fortemente negativos. Como apontam Maciente, Rauen e Kubota (2019), a média de anos de estudo da força de trabalho no país aumentou 19% entre 2003 e 2017, mas o ritmo de criação de vagas que demandam operações características do setor tecnológico foi de apenas 4%. Segundo eles, esse cenário expressa uma alta vulnerabilidade às novas demandas tecnológicas (Maciente, Rauen e Kubota, 2019, p. 13). Por outro lado, Albuquerque *et al.* (2019) apontam para um impacto da automação no mercado de trabalho, a qual, segundo projetam, pode ameaçar até 30 milhões de postos até 2026.

Em meio às contradições da Quarta Revolução Tecnológica se encontram as variações do perfil ocupacional do setor público no Brasil. Como observado por Carvalho (2011) e Silveira, Penha e Castro (2021), as oscilações do tamanho do serviço público no Brasil não são neutras em termos de ocupações. Entre 2002 e 2009, Carvalho (2011) demonstra um crescimento de psicólogos, professores com nível superior e técnicos em programação nos municípios brasileiros, enquanto diminuíram as chamadas atividades-meio, como telefonistas e contínuos, além de ocupações de menor qualificação, em grande medida pela possibilidade de terceirização desses serviços. Na área de tecnologia, chama atenção o aumento, entre 2003 e 2018, de algumas ocupações profissionais, como analista de redes e comunicação de dados, no Executivo federal, em 86%, chegando a 7.419 vínculos. Nesse mesmo poder e esfera, os analistas de desenvolvimento de sistemas aumentaram em 352%, totalizando 3.501 vínculos. Por sua vez, entre as ocupações técnicas, os programadores de sistemas de informações cresceram em 374% (2.529 vínculos) no Executivo federal e 56% (49.447) no Executivo estadual (Silveira, Penha e Castro, 2021).

Nesse sentido, a Quarta Revolução Tecnológica já está em curso no mercado de trabalho mundial e brasileiro. Isso cria novos cenários para a atuação estatal para os próximos anos, em que, por um lado, tem-se a possibilidade de melhorar processos de inovação no atendimento a serviços públicos, contrariando a lógica de que isto só ocorra no setor privado (Hartley, Sørensen e Torfing, 2013). Por outro lado, isso também cria uma pressão sobre os órgãos públicos, que precisam estar cada vez mais preparados para lidar com dinâmicas automatizadas e com um volume de informações cada vez maior sobre a população (Maciente, Rauen



e Kubota, 2019; Johannessen, 2018). Nesse sentido, este capítulo propõe analisar a trajetória da proporção de ocupações e profissões relacionadas à tecnologia no setor público brasileiro nas últimas duas décadas, buscando não só compreender em que medida o Estado já incorpora tais inovações, mas também avaliar como estas podem ser integradas à estrutura já existente.

### 3 DADOS

Para analisar a trajetória da proporção das ocupações e profissões em saúde, educação e tecnologia no Poder Executivo brasileiro, utilizam-se dados da Rais entre os anos de 2004 e 2019. Apesar de alguns problemas de preenchimento (Santos *et al.*, 2018), a Rais é uma fonte única de informações no Brasil, dada a sua cobertura quase censitária do mercado de trabalho formal brasileiro, incluindo os setores privados e públicos. Entre os problemas destacados, a equipe do Atlas do Estado Brasileiro (Ipea) aprimorou possíveis erros de preenchimento de natureza jurídica dos estabelecimentos empregadores, por meio das tabelas de entes federativos e de dados públicos, ambas fornecidas pela Receita Federal.<sup>6</sup> Isso assegura que os vínculos empregatícios contabilizados como públicos estão, de fato, nas esferas e nos poderes indicados, uma vez que a consulta é feita por meio do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), e não pelo preenchimento, que pode conter erros. Assim, este trabalho consiste na apresentação do percentual de vínculos de cada ocupação ou grupo ocupacional sobre o total de vínculos empregatícios em cada poder e esfera da Federação.<sup>7</sup>

Além da natureza jurídica do estabelecimento empregador, utilizam-se os códigos da CBO para contabilizar o número de vínculos relacionados com as áreas de saúde, educação e tecnologia. Estes dados foram analisados entre 2004 e 2019, uma vez que esse período compreende a versão mais atualizada na CBO-2002, com o intuito de se resguardar de possíveis erros decorrentes de mudanças nos códigos da antiga CBO-1994.

Dentro da estrutura da CBO, cada vínculo empregatício recebe um código de até quatro dígitos relacionado à atividade desenvolvida. Essa estrutura, porém, pode ser mais agregada, tendo um dígito (grande grupo), dois dígitos (grupo), três dígitos (subgrupo) e quatro dígitos (ocupação). Para este trabalho, foram utilizadas as classificações de subgrupo ou de ocupação, dependendo do recorte desejado. Por exemplo, os engenheiros da computação recebem o código de ocupação 2122, que é aninhado no subgrupo 212 de profissionais da informática, no grupo 21 de

6. Disponível em: <<https://bit.ly/3z9WYBe>>.

7. Os vínculos empregatícios dizem respeito ao contrato firmado entre empregado e estabelecimento empregador, diferentemente de bases como o Censo ou as Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs), em que a unidade de análise é o indivíduo. Na Rais, há, aproximadamente, 15% a mais vínculos em relação ao número de indivíduos.



profissionais das ciências exatas, físicas e da engenharia e, por último, no grande grupo 2, de profissionais das ciências e das artes. No quadro 1 são listadas cada uma das categorias analisadas neste trabalho.

**QUADRO 1**  
**Grupos ocupacionais e códigos utilizados na análise**

Grupo ocupacional	Descrição	Código
Médicos	Subgrupo dos profissionais da medicina	225
Enfermeiros	Profissionais da enfermagem	2235
Técnicos em saúde	Técnicos da saúde humana	322
Educação	Professores	231 (ensino fundamental), 232 (ensino médio) e 234 (ensino superior)
Tecnologia da informação	Diferentes ocupações em tecnologia da informação	1425 (gerente de TI), 2111 (profissionais da matemática), 2122 (engenheiros da computação), 2123 (administradores de TI), 2124 (analistas de TI) e 317 (técnicos em informática)

Fonte: Brasil (2010).

Por último, ao contabilizar o número de vínculos da esfera municipal, eles são desagregados pela classe de tamanho populacional do município, segundo as categorias do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) disponíveis na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic). Trata-se de sete categorias em número de habitantes: i) até 5.000 habitantes; ii) de 5.001 a 10.000; iii) de 10.001 a 20.000; iv) de 20.001 a 50.000; v) de 50.001 a 100.000; vi) de 100.001 a 500.000; e vii) acima de 500.001.

#### 4 RESULTADOS

Todas as análises realizadas levam em consideração as três esferas federativas do Poder Executivo brasileiro – federal, estadual e municipal. Esta última, por sua vez, é muito distinta entre si, havendo municípios com características de megalópoles e outros com características rurais. Embora o tamanho populacional não seja a única característica que os diferencie, ela é importante, pois reflete tanto as capacidades orçamentárias quanto as demandas da população em relação ao tamanho. Por exemplo, um município maior é mais heterogêneo em termos de demandas em escolaridade, saúde e outros serviços de bem-estar, enquanto municípios menores lidam com estas questões de outra maneira – por exemplo, na saúde, não é factível manter uma grande variedade de especialidades para uma quantidade muito pequena de habitantes. Na tabela 1, observa-se a distribuição do número de municípios por classe e a soma da população em cada uma delas.

TABELA 1  
Número de municípios e população total por classe de tamanho populacional – Brasil (2015)

Classe de tamanho	Número de municípios		População	
	Quantidade	%	Quantidade	%
Até 5.000	1.237	22,2	4.189.337	2,1
De 5.001 a 10.000	1.214	21,8	8.611.478	4,2
De 10.001 a 20.000	1.377	24,7	19.671.174	9,6
De 20.001 a 50.000	1.087	19,5	32.970.921	16,2
De 50.001 a 100.000	353	6,3	24.480.877	12,0
De 100.001 a 500.000	261	4,7	53.150.755	26,0
Acima de 500.001	41	0,7	60.991.037	29,9
<b>Total</b>	<b>5.570</b>	<b>100,0</b>	<b>204.065.579</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IBGE (2015).  
Elaboração do autor.

Conforme esperado, as duas colunas da tabela 1 seguem dinâmicas inversas. Quanto maior o tamanho, menor o número de municípios, sendo que apenas 41 deles possuem mais de 500 mil habitantes. A maior classe é a de municípios entre 10 e 20 mil habitantes, com 1.377 municípios, que representam um quarto do total. Com relação à soma da população, os 41 municípios mais populosos contabilizam quase um terço da população brasileira, com mais de 60 milhões de habitantes. Na sequência, observa-se se o tamanho dos municípios é associado com a proporção de médicos, técnicos da saúde, enfermeiros, professores e dirigentes, profissionais e técnicos de TI, além da comparação com os Poderes Executivos federal e estadual.

Primeiramente, vale contextualizar que servidores em ocupações voltadas para o bem-estar social preenchem grande parte dos cargos públicos no Poder Executivo. Por exemplo, conforme dados da Rais processados pelo Atlas do Estado Brasileiro, em 2017, 11,5% dos vínculos no Executivo municipal estavam alocados em serviços de saúde, enquanto 27,6% estavam na educação.<sup>8</sup> Nos estados, 5,6% estavam na saúde; 27,5%, na educação; além de 14,5% encontrarem-se em ocupações militares estaduais.<sup>9</sup> Por fim, no Executivo federal, 4,7% estavam na saúde e 12,4%, na educação.<sup>10</sup> Nesse sentido, estas áreas são centrais para a atuação estatal, tanto que, proporcionalmente, concentram parte considerável dos vínculos públicos – no caso dos estados, elas contabilizam 47,5% de todos os vínculos. Além disso, vale destacar que estas áreas possuem mais vínculos do que aqueles tratados aqui nos resultados, uma vez que o objetivo do trabalho se concentra em acompanhar a trajetória da proporção das ocupações, e não das áreas.

8. Disponível em: <<https://bit.ly/3z6ixT8>>.

9. Disponível em: <<https://bit.ly/3cipGXF>>.

10. Disponível em: <<https://bit.ly/3yIjxqu>>.

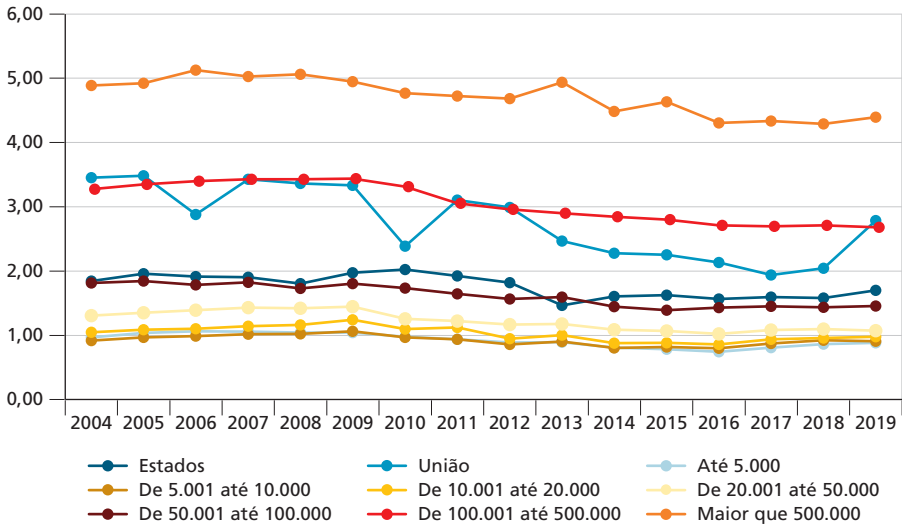
Na tabela 2, observam-se os valores encontrados para os Poderes Executivos federal, estadual e municipal no Brasil no primeiro e no último ano da série analisada. No caso da categoria ocupacional em medicina, há um crescimento absoluto nos municípios, passando de 98 mil vínculos para mais de 124 mil entre 2004 e 2019. Esse crescimento, no entanto, não é proporcional ao crescimento dos vínculos no Poder Executivo municipal, e, proporcionalmente, os médicos, que compunham 2,42% do total em 2004 caem ligeiramente para 1,96% em 2019. Por sua vez, as categorias de trabalhadores em saúde humana e enfermagem cresceram em termos absolutos e proporcionais, somando mais de 100 mil vínculos no primeiro caso e mais de 65 mil no segundo.

Ainda na tabela 2, tem-se um grande crescimento dos vínculos em educação em todas as esferas. No Executivo federal, estes vínculos crescem sobremaneira, e quase triplicam em termos absolutos, chegando a 140 mil vínculos, ao passo que no Executivo municipal estes vínculos ultrapassam 1 milhão de casos. Por último, na área de tecnologia, tem-se um incremento proporcional significativo em todas as esferas, embora em termos absolutos eles continuem pequenos. No Executivo federal, o número de vínculos dobra e estes passam a compor 2,29% do total em 2019. Nos estados, também há um aumento de quase 8 mil vínculos, enquanto nos municípios os vínculos dobram, mas compõem menos de 9 mil no total. Essa tabela permite visualizar os valores em termos absolutos no início e no final da série analisada. No gráfico 1, são apresentadas as trajetórias da composição do Poder Executivo entre 2004 e 2019, além de destrinchar os municípios por classes de tamanho populacional. Ademais, descreve a trajetória dos médicos no Executivo federal, estadual e municipal por classe de tamanho populacional. Começando pelos dois primeiros, observa-se que na União há uma proporção que varia de 3,48% (em 2005) até 1,94% (2017). Nos estados, o maior percentual da composição de médicos é em 2010 com 2,02%. Vale ressaltar que a queda do percentual nem sempre significa queda no número absoluto, mas apenas uma variação que não acompanha o crescimento do número total de vínculos.



GRÁFICO 1

Proporção de médicos no Poder Executivo federal, estadual e municipal por classe de tamanho populacional – Brasil (2004-2019)  
(Em %)



Fontes: Rais/ME e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>).

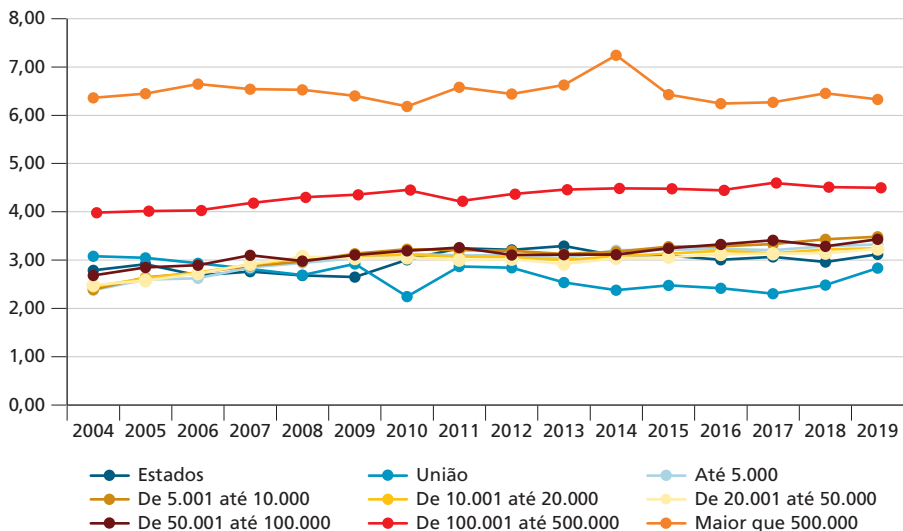
Nos municípios, observa-se um padrão mais bem definido com relação à classe de tamanho populacional. Naqueles com até 100 mil habitantes, a proporção de médicos não chega a 2% do total de vínculos públicos, enquanto na classe entre 100 mil e 500 mil habitantes, o percentual fica entre 3,44% (2009) e 2,68% (2019). Por fim, a classe dos maiores municípios, com mais de 500 mil habitantes, possui uma composição maior de vínculos médicos entre o seu corpo de servidores. Essa classe tem o maior percentual em 2006, com 5,13%, e menor em 2018, com 4,29%.

Nesse sentido, a participação dos médicos no Poder Executivo demonstra ser menor em municípios de menor porte, em comparação aos estados e ao Executivo federal, e maior nos municípios mais populosos. Em termos de trajetória, não há grandes mudanças e todos os grupos se mantêm na mesma faixa, demonstrando que se trata de um retrato estável nesse período.

As diferenças por classe de tamanho populacional dos municípios podem estar relacionadas a diferentes fatores, como a capacidade de mobilização de recursos e o número de atendimentos que o município é capaz de realizar. No caso da área de saúde, os municípios maiores têm necessidade de diversificar os tipos de atendimento, dada a variedade de situações encontradas na sua população, bem diferente de um município com menos de 5 mil habitantes. Isso se reforça, com base nos dados do gráfico 2, para ocupações técnicas da área da saúde humana.

GRÁFICO 2

Proporção de técnicos em saúde humana no Poder Executivo federal, estadual e municipal por classe de tamanho populacional – Brasil (2004-2019)  
(Em %)



Fontes: Rais/ME e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>).

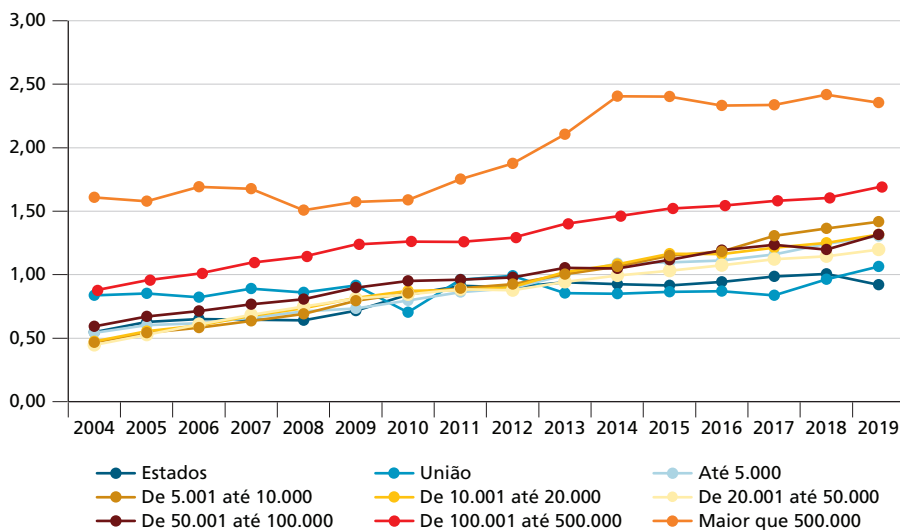
No gráfico 2, a hierarquização entre o tamanho populacional dos municípios permanece semelhante ao encontrado para o percentual de médicos. O grupo dos maiores municípios possui maior percentual de vínculos ocupacionais que todos os demais, incluindo estados e União. A análise desse grupo ocupacional se deve pelo fato de, segundo Silveira, Penha e Castro (2021), ser um daqueles que cresceu em todas as esferas do Poder Executivo, e isso de fato é verificado no gráfico 2, embora todas as variações sejam muito pequenas. Nos municípios entre 5 mil e 10 mil habitantes, os técnicos da saúde humana aumentam sua proporção em 1,09%. Apenas na União e nos maiores municípios há quedas muito pequenas, de -0,25% e -0,04%, respectivamente.

Outra categoria que também apresenta crescimento entre 2003 e 2018 é a de enfermeiros (Silveira, Penha e Castro, 2021), que configuram um grupo profissional e estão na área da saúde, como nas análises anteriores. No gráfico 3, mantém-se o padrão anterior, com os municípios mais populosos com maior composição de vínculos na saúde – nesse caso, os enfermeiros. Aqueles entre 100 mil e 500 mil habitantes possuem 1,69% dos vínculos de enfermeiros em 2019, enquanto nos municípios com mais de 500 mil habitantes, esse valor é de 2,36% no mesmo ano. Contudo, é interessante notar no gráfico 3 que em todos os grupos há crescimento desses profissionais, mesmo na União (proporção 27% maior em comparação a

2004) e nos estados (68%). Nos municípios, destaca-se o crescimento percentual daqueles entre 5 mil e 10 mil habitantes (proporção 202% maior) e entre 10 mil e 20 mil habitantes (177% maior).

GRÁFICO 3

Proporção de enfermeiros no Poder Executivo federal, estadual e municipal por classe de tamanho populacional – Brasil (2004-2019)  
(Em %)

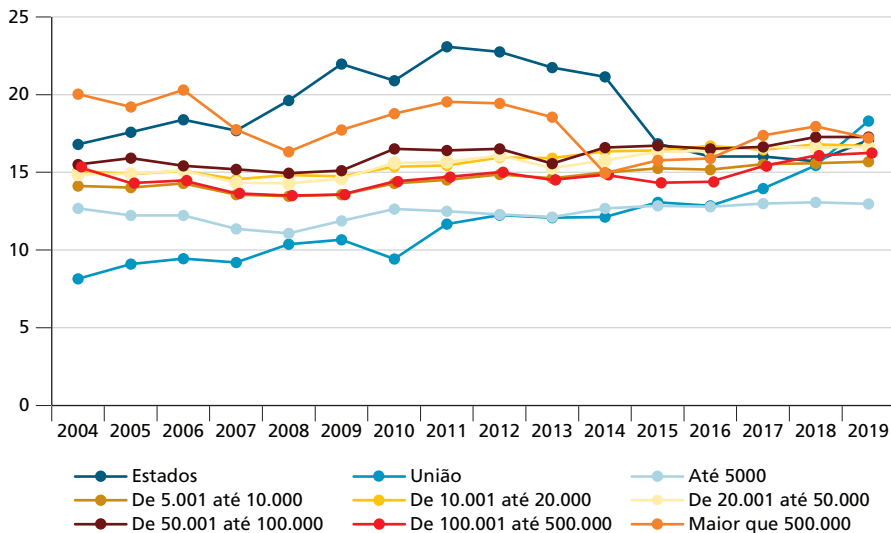


Fontes: Rais/ME e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>).

A hierarquização na participação dos grupos ocupacionais já é bem diferente quando se trata dos professores. No gráfico 4, podem-se elencar três observações distintas. Em primeiro lugar, os grupos começam com uma dispersão maior na proporção de professores, e se tornam mais próximos ao final do intervalo analisado. Em 2004, 20,02% dos vínculos nos municípios com mais de 500 mil habitantes eram de professores, sendo que o menor percentual era da União, com 8,15%. Em 2019, o maior percentual é de 18,29%, na União, e o menor, de 12,97%, nos municípios com menos de 5 mil habitantes. Com exceção daqueles com menos de 5 mil habitantes, que têm percentual de 12,97%, os demais variam entre 15,69% e 17,27% no último ano de análise. Ou seja, nesse caso, a participação dos professores se tornou menos díspar entre as classes de municípios e as esferas federal e estadual.

GRÁFICO 4

**Proporção de professores (fundamental, médio e superior) no Poder Executivo federal, estadual e municipal por classe de tamanho populacional – Brasil (2004-2019)**  
(Em %)



Fontes: Rais/ME e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>).

Em segundo lugar, e se conectando ao ponto anterior, a participação dos professores na União tem uma trajetória de grande aceleração, passando do percentual mais baixo para o mais alto em quinze anos. Nesse grupo, a proporção de professores se tornou 2,24 vezes maior no intervalo, em função, principalmente, do crescimento do ensino superior na esfera federal, com o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), que criou novas universidades e novos cursos bem como expandiu o número de matrículas nesse nível educacional (Carvalhoes e Ribeiro, 2019), além da maior oferta de cursos profissionalizantes no ensino médio federal, por meio dos institutos federais (Inep, 2002; 2015). Por último, os estados também tiveram uma grande variação ao longo do tempo, mas ela ocorre principalmente entre 2009 e 2014, quando esse percentual ultrapassa 20%. Após esse intervalo, a proporção retorna para o nível encontrado em 2004, próximo a 17%.

Nesse sentido, a hierarquização por tamanho populacional do município para professores não segue uma lógica tão demarcada como no caso dos médicos, técnicos da saúde e enfermeiros. Além disso, vale destacar que há funções muito distintas entre as esferas federativas com relação ao atendimento de educação, assim como na saúde, sendo necessário que as análises levem esse desenho institucional em consideração.



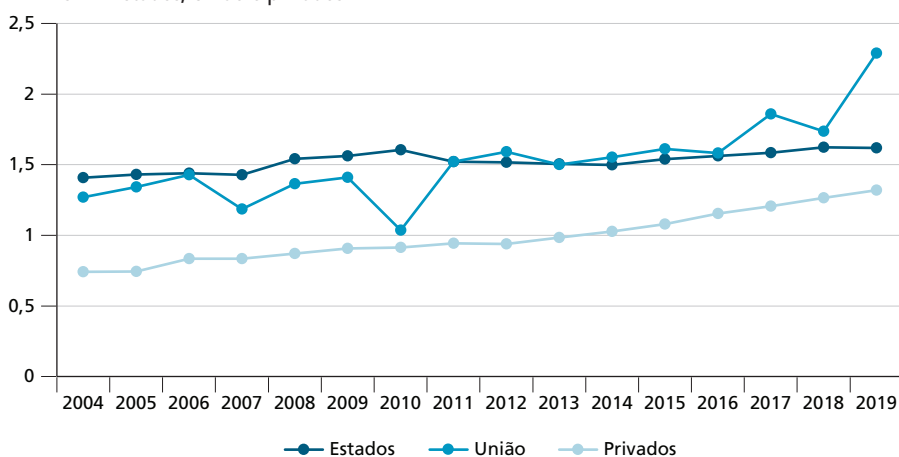
O último grupo ocupacional analisado trata de diferentes ocupações relacionadas com a TI, conforme o quadro 1. O gráfico 5, porém, foi dividido em dois gráficos, 5A e 5B, uma vez que há uma diferença considerável nos valores encontrados para i) a União, os estados e os vínculos privados para fins comparativos; e ii) os municípios. Dessa forma, tem-se uma visualização mais detalhada.

GRÁFICO 5

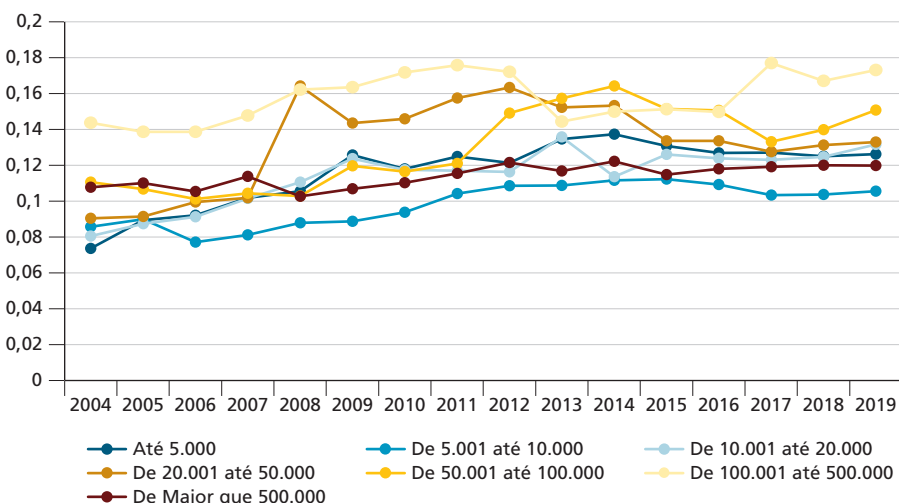
**Proporção de trabalhadores da tecnologia da informação por vínculos privados e dos Poderes Executivos federal e estadual e municipal por classe de tamanho populacional – Brasil (2004-2019)**

(Em %)

5A – Estados, União e privados



5B – Municípios por classe de tamanho populacional



Fontes: Rais/ME e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>).

Ao analisar o gráfico 5, observa-se que a diferença entre os percentuais de estados e União, no gráfico 5A, e nos municípios, no gráfico 5B, são bem distintos. No primeiro, os valores giram em torno de 1,5%, enquanto no segundo não ultrapassam 0,2% em nenhum momento do intervalo. Um primeiro ponto a se destacar no gráfico 5A é que, no setor público estadual e federal, a participação dos vínculos em tecnologia é maior que no setor privado em toda a série. Nos estados, os valores flutuam em torno de 1,5%,<sup>11</sup> sem grandes oscilações no período, sendo que em 2004 eles representavam 1,40% do total de vínculos, e em 2019 chegaram a 1,62% (um crescimento de 15% no período). Na União, eles passam de 1,27% para 1,73% em 2018, e um salto incomum para 2,29% em 2019 – considerando 2018, tem-se um crescimento de 36%; e, considerando 2019, 80%.

Para fins comparativos, os vínculos em tecnologia passam de 0,74% em 2004 para 1,32% em 2019. Em termos absolutos, trata-se de um salto de 271 mil vínculos para 736 mil em quinze anos. Neste setor, isto representa um crescimento de 78%, ou seja, mais acelerado que os Poderes Executivos federal e estadual. No caso dos municípios, a proporção é sempre muito baixa e, como dito, não ultrapassa 0,20% em nenhum momento. Pode-se apontar, de qualquer modo, que a comparação entre os valores de 2019 em relação a 2004 são sempre maiores, indicando que, mesmo com o grande crescimento do serviço público municipal nos últimos anos e com as funções exercidas nas áreas de bem-estar social, a residual proporção de vínculos nessa área não diminuiu. Em casos como municípios com até 5 mil habitantes, a proporção se torna 71% maior, mas não chega a 0,13% do total.

De maneira geral, a proporção de vínculos públicos em ocupações de tecnologia da informação é muito pequena. Nos Poderes Executivos federal e estadual, o percentual é estável e considerável, em torno de 1,5%. Por sua vez, no Executivo municipal, nenhuma classe de tamanho populacional se destaca, não havendo nenhuma associação entre tamanho e mais contratação desses servidores.

É importante ressaltar, porém, que essa baixa proporção de vínculos nas ocupações relacionadas à tecnologia da informação nos municípios pode estar relacionada a diferentes fatores. Primeiro, as funções constitucionais dos municípios estão mais vinculadas ao provimento de serviços específicos, enquanto a sua estruturação muitas vezes passa pelos entes estaduais ou federal. Em segundo lugar, muitos desses serviços podem ser prestados por meio de terceirização, tendo um objetivo específico ou uma atuação mais restrita dentro da administração municipal.

Portanto, entre os grupos ocupacionais e profissionais analisados, apenas os professores tiveram maiores variações entre 2004 e 2019. Isso ocorreu, principalmente, em função das políticas de expansão do ensino superior e profissionalizante.

---

11. É necessário pontuar que nos estados, entre 2011 e 2018, tirou-se a média das contagens de 2010 e 2019, uma vez que há uma queda brusca nesse intervalo, que volta a normalizar apenas em 2019.

Nas ocupações relacionadas à saúde, o desenho institucional é o principal elemento que explica a composição desses vínculos nos municípios, algo que só foi observado para médicos, técnicos em saúde humana e enfermeiros. Por fim, quando se trata de vínculos em áreas de tecnologia, pouca variação é observada em um período de intensificação do seu uso no mundo. Embora as tecnologias sejam incorporadas à atuação do Estado, estes dados iluminam a parca presença desses trabalhadores no corpo de servidores públicos.

## 5 DISCUSSÃO

Este capítulo tem como objetivos: i) analisar a trajetória de participação relativa de grupos ocupacionais de saúde, educação e tecnologia no Poder Executivo nas esferas federal, estadual e municipal; ii) destrinchar a participação desses grupos por classe de tamanho dos municípios; e iii) discutir a situação e as possibilidades do perfil ocupacional no setor público brasileiro, tendo em vista as perspectivas de incorporação de tecnologias e de participação dos serviços de bem-estar social para os próximos anos. Em relação ao primeiro ponto, a seção de resultados demonstrou a heterogeneidade existente entre as áreas de saúde, educação e tecnologia. No período entre 2004 e 2019, a saúde teve relativa estabilidade na composição dos seus profissionais; a educação respondeu às políticas de expansão; e a área de tecnologia se manteve estável, evidenciando o diferencial de participação nos estados e na União em comparação aos municípios. No que diz respeito à área de tecnologia, no entanto, é importante ressaltar que a sua participação é residual nos municípios, porém, nos estados e na União, ela tem tido crescimento superior à média, com participação percentual similar a algumas categorias típicas do setor público, como é o caso dos médicos e profissionais da saúde humana.

As classes de tamanho populacional dos municípios, por sua vez, se mostram um recorte associado ao perfil ocupacional dos entes federativos na área de saúde. Os municípios mais populosos tendem a ter uma maior participação de médicos, técnicos em saúde humana e enfermeiros. Na educação, essa estratificação também faz alguma diferença, embora menos evidente que no caso anterior. Nesse sentido, o segundo objetivo, de destrinchar as heterogeneidades dos municípios, se mostra significativo para se compreender o serviço público municipal. Nesse sentido, sugere-se que, ao analisar os municípios no Brasil, se passe a caracterizar as heterogeneidades entre eles, sendo o tamanho populacional apenas uma delas.

Com relação ao terceiro objetivo, a análise observou como os profissionais – nesse caso, médicos, enfermeiros e professores – constituem uma parcela significativa dos servidores. Como realçado por Evetts (2003), embora possa haver uma relação política de dominação desses grupos organizados para atuarem dentro do Estado, é inegável também que se trata de uma via de mão dupla. Estes três

grupos profissionais são centrais para que as políticas de bem-estar social sejam executadas. A proporção de médicos, enfermeiros e professores é dada, também, em função das demandas da população, dos desenhos institucionais e das políticas mobilizadas pelos entes federados.

Em relação às ocupações voltadas para a tecnologia da informação, a análise dos vínculos é limitada para informar acerca do uso de tecnologias pelo serviço público. Os resultados demonstram que, embora a quantidade de vínculos seja relativamente baixa, ela vem crescendo nas últimas décadas e, nos Executivos federal e estadual, sua participação já é equivalente a outras ocupações típicas de Estado e superior à participação destes vínculos no setor privado. Ao mesmo tempo, sublinha-se que o crescimento no setor privado é maior que em qualquer esfera do Poder Executivo. Para as próximas décadas, vislumbrar a incorporação da tecnologia no Estado pode ser um incremento aos ganhos obtidos pós-CF/1988, contribuindo para a permeabilidade das políticas sociais.

Para o prosseguimento dessa exploração, é válido compreender em que medida os entes federados têm buscado automatizar ou incrementar suas ações por meios tecnológicos. Sugere-se aqui que estes dados iniciais contribuam para: i) visualizar de que maneiras a tecnologia da informação pode melhorar serviços prestados no nível municipal; ii) estruturar atendimentos especializados para estes entes, que podem partir de níveis mais estruturados, como os estados e a União; iii) levantar informações de quais são os questionamentos e as demandas de administrações municipais para aumentar o uso de tecnologias; e iv) compreender de que maneira o uso de tecnologias pode responder às demandas por eficiência, acessibilidade, dados abertos e transparência.

## 6 CONCLUSÃO

A análise da composição do setor público brasileiro tem como objetivo compreender a trajetória de determinadas ocupações, visando discutir as formas de estruturação para o futuro breve. De maneira geral, os poderes e as esferas são heterogêneos entre si, respondendo a demandas específicas postas pelo desenho federativo. As ocupações voltadas para o Estado de bem-estar social refletem a trajetória do poder público a partir da década de 1990, que hoje preenchem grande parte do corpo profissional brasileiro. Por outro lado, as ocupações tecnológicas podem ser mobilizadas de tal maneira que esses ganhos obtidos nos últimos anos sejam expandidos. Para isso, é necessária uma proposição bem estruturada das possibilidades de absorção de profissionais dessa área para a atuação dentro do Estado.

Em resumo, os resultados apontam para uma expansão das ocupações de bem-estar social e tecnologia entre 2004 e 2019. Porém, há heterogeneidades entre os entes, visto que os municípios se tornaram mais permeados por profissionais da

saúde e da educação – na saúde, quanto maior o município, maior tende a ser a proporção de vínculos dessas especialidades. No caso das ocupações tecnológicas, a União e os estados vêm se tornando cada vez mais permeados por estes profissionais, que passam a compor seu corpo técnico.

Por fim, é importante ressaltar que este estudo se trata de um esforço pontual, tendo em vista análises mais avançadas em termos de automatização e tecnologia (como Maciente, Rauen e Kubota, 2019; Albuquerque *et al.*, 2019). O estudo tem como limitações o fato de não conseguir mensurar a interferência das terceirizações na incorporação de tecnologias pela administração pública. Além disso, a heterogeneidade dos entes federados também pode ser mais explorada, uma vez que i) o tamanho populacional é apenas uma das possibilidades de se estratificar os municípios; e ii) os estados também são heterogêneos e podem ser hierarquizados em outra oportunidade.

## REFERÊNCIAS

ABBOTT, A. (Ed.). **The system of professions**: an essay on the division of expert labor. Chicago: University of Chicago press, 2014.

ACEMOGLU, D. Technical change, inequality, and the labor market. **Journal of Economic Literature**, v. 40, n. 1, p. 7-72, 2002.

ALBUQUERQUE, P. H. M. *et al.* **Na era das máquinas, o emprego é de quem?** Estimativa da probabilidade de automação de ocupações no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2019. (Texto para Discussão, n. 2457).

ANDRADE, I. P. C. **O sistema de profissões no Brasil**: formação, expansão e fragmentação. Um estudo de estratificação social. 2018. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Classificação brasileira de ocupações**. Brasília: MTE, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2NDZiJI>>.

CARVALHAES, F.; RIBEIRO, C. A. C. Estratificação horizontal da educação superior no Brasil: desigualdades de classe, gênero e raça em um contexto de expansão educacional. **Tempo Social**, v. 31, n. 1, p. 195-233, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3c7re6t>>. Acesso em: 28 jul. 2021.

CARVALHO, E. D. P. Emprego público e ocupações no serviço público municipal nos anos 2000. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011. v. 5, p. 287-308.

COSTA, N. do R.; MELO, M. A. C. de. Reforma do Estado e as mudanças organizacionais no setor saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 3, n. 1, p. 52-67, 1998.

EVETTS, J. The sociological analysis of professionalism: occupational change in the modern world. **International Sociology**, v. 18, n. 2, p. 395-415, 2003.

FREY, C. B.; OSBORNE, M. A. **The future of employment**: how susceptible are jobs to computerisation? Oxford: Oxford Martin Programme, 2013. (Working Paper).

HARTLEY, J.; SØRENSEN, E.; TORFING, J. Collaborative innovation: a viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship. **Public Administration Review**, v. 73, n. 6, p. 821-830, 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. Brasília: IBGE, 2015.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse estatística da educação superior 2002**. Brasília: Inep, 2002.

\_\_\_\_\_. **Sinopse estatística da educação superior 2015**. Brasília: Inep, 2015.

JOHANNESSEN, J.-A. (Ed.). **The workplace of the future**: the fourth industrial revolution, the precariat and the death of hierarchies. London: Routledge, 2018.

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

MACIENTE, A. A composição do emprego sob a ótica das competências e habilidades ocupacionais. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 60, p. 33-43, abr. 2016.

MACIENTE, A. N.; RAUEN, C. V.; KUBOTA, L. C. Tecnologias digitais, habilidades ocupacionais e emprego formal no Brasil entre 2003 e 2017. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 66, p. 115-129, abr. 2019.

MATHEUS, W. **A tecnocracia a serviço da democracia?** Uma análise do impacto da abordagem tecnocrática sobre a efetividade de políticas públicas de saúde e educação nos municípios brasileiros. 2021. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021.

SANTOS, C. H. M. *et al.* O que pode dar errado quando se usam os microdados da Rais para análises do emprego público por ente federado? Um inventário dos problemas conhecidos e algumas soluções. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 65, p. 39-56, out. 2018.

SILVEIRA, L. S.; PENHA, P. H. E.; CASTRO, B. P. C. Funcionalismo público brasileiro no século XXI: transformações ocupacionais nos diferentes níveis do Poder Executivo entre 2003 e 2018. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 26, n. 84, p. 1-20, 2021.

SOUZA, P. H. G. F. **A desigualdade vista do topo**: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013. 2016. Tese (Doutorado) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

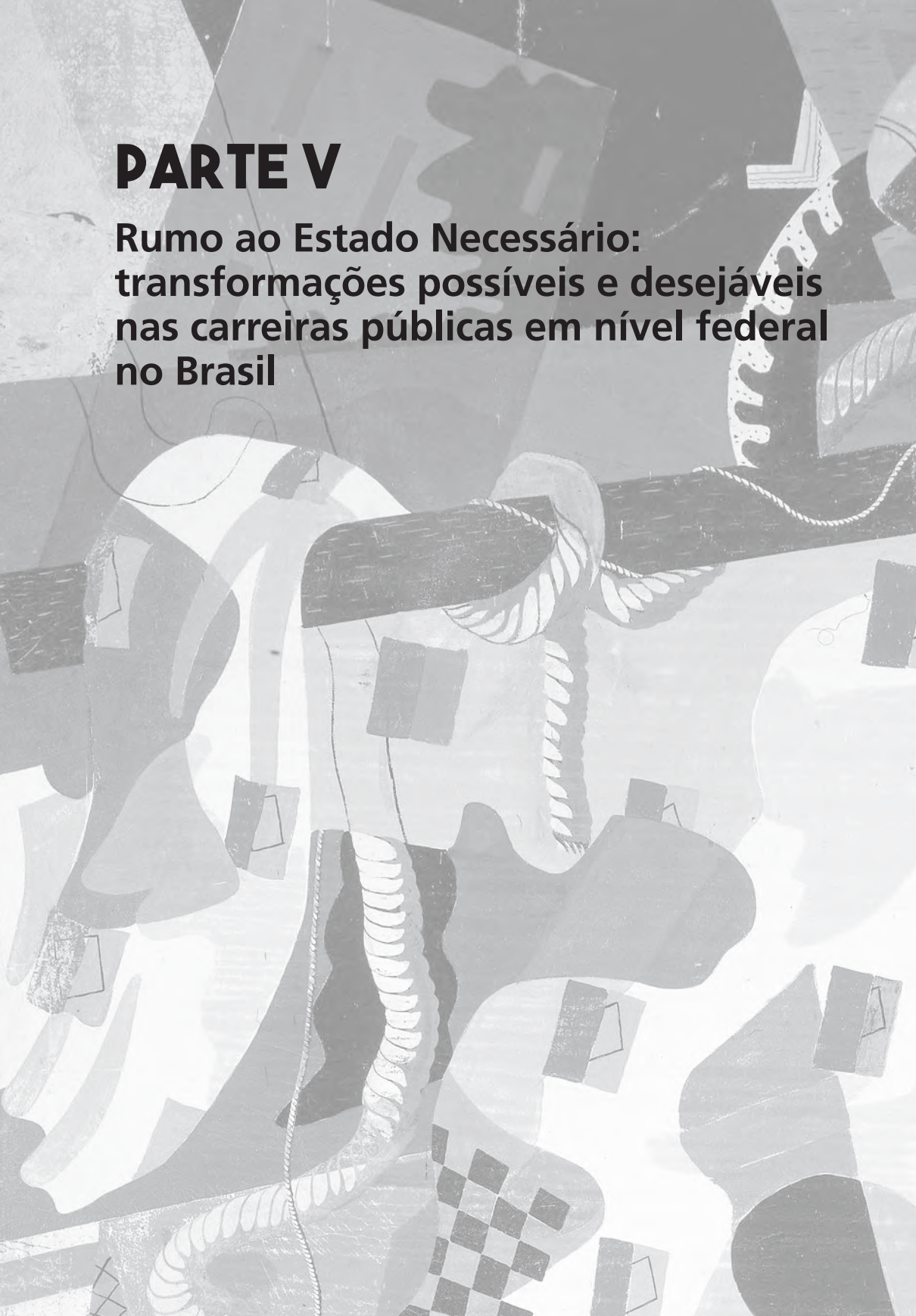
WEEDEN, K. A. Why do some occupations pay more than others? Social closure and earnings inequality in the United States. **American Journal of Sociology**, v. 108, n. 1, p. 55-101, 2002.





# **PARTE V**

**Rumo ao Estado Necessário:  
transformações possíveis e desejáveis  
nas carreiras públicas em nível federal  
no Brasil**





## CARREIRAS NO SERVIÇO PÚBLICO, GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO

Luiz Alberto dos Santos<sup>1</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Carreiras públicas são instrumentos da governança, e sua existência e organização materializam uma estrutura burocrática que é essencial para a governabilidade democrática e os processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Ademais, são importantes para a ordenação econômica, a defesa do interesse nacional e da soberania do país, o *enforcement*, a regulação econômica, a garantia do acesso à Justiça e à própria produção legislativa.

O ingresso e o desenvolvimento meritocráticos, como apontam diversos estudos (Rauch e Evans, 2000; Evans, 2004; OECD, 2008; Dahlstrom *et al.*, 2011; Cavalcante e Pires, 2018), têm importante papel no desempenho governamental, assim como no próprio desenvolvimento econômico.

A organização de carreiras, no serviço público, responde, de forma direta e imediata, à necessidade de assegurar ao Estado, em todos os níveis de governo, estrutura de recursos humanos que seja compatível com suas necessidades e relacionada às suas responsabilidades definidas na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) ou nas leis orgânicas dos entes estatais. Por isso, ela se altera segundo os contextos político, econômico e social, e não é, nem deve ser, o resultado, apenas, de pressões corporativas, e não deve objetivar a geração de postos de trabalho, ou até mesmo servir de instrumento a projetos de poder de dirigentes eleitos transitoriamente e, menos ainda, dos que cultivem ambições autoritárias.

Ao mesmo tempo, essa estrutura também precisa ser orientada por uma racionalidade, na medida em que sua finalidade é conferir aos entes estatais capacidades governativas, seja no que toca à formulação, à implementação e à avaliação de políticas, nas mais diversas áreas, seja no que concerne à prestação de serviços públicos em sentido estrito, ou à execução de funções que, pelo seu caráter de

---

1. Consultor legislativo do Senado Federal; e professor colaborador da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (Ebape/FGV).

exclusividade ou expressão do poder de império do Estado, não podem ser executadas por meio de prestadores de serviços, mediante contrato.

Sem essa organização, sequer se poderia, de fato, falar em Estado; mas a extensão da organização de carreiras, por certo, depende do perfil do Estado a que estejamos nos referindo, em determinado contexto histórico. E o Estado de bem-estar social, para muito além do Estado gendarme ou do Estado mínimo comprador, como definido por Dunleavy e Hood (1994), não pode ser eficiente, eficaz ou efetivo, sem uma ampla estrutura de cargos públicos, majoritariamente organizados em carreiras, que assegure a composição de um corpo burocrático – ou seja, formado a partir de critérios de impessoalidade, ética, profissionalismo e mérito, bem como estruturado, em quantidade e qualidade, segundo os deveres estatais.

A organização de carreiras, no atual contexto, assim, não pode ser o resultado, apenas, da pressão setorial ou corporativa. Esta deve ser o resultado de uma política de gestão de pessoas, orientada por diretrizes e princípios, tema que, derivado diretamente da CF/1988, já exigia, até mesmo antes de sua promulgação, a atenção por parte do poder público, nos três níveis da Federação, dada sua importância para promover mecanismos direcionados a assegurar a continuidade das políticas públicas e a capacidade de governo, por meio de força de trabalho adequada, recrutada meritocraticamente e cuja evolução em carreiras seja pautada não somente pela impessoalidade, mas também pela eficiência, pelo incentivo ao desempenho e à qualificação e pelo reconhecimento social e profissional.

O papel que os servidores desempenham no processo de desenvolvimento de um país está ligado à forma como eles são reconhecidos.

Em perspectiva comparada, segundo Pollit e Bouckaert (2017, p. 47), os processos de reforma da gestão pública, que se realizam de forma reiterada e em contextos distintos em cada país, são afetados por elementos estruturais, culturais e funcionais; entre estes, a forma como se relacionam os executivos políticos (ministros) e os servidores do topo do serviço civil (mandarins). Trata-se, segundo os autores, de elemento funcional, mas que é fortemente influenciado por valores e pressupostos culturais. Pollit e Bouckaert destacam que

*one way to think of this is to regard it as a bargain between the two elites (Hood and Lodge, 2006). For example, top civil servants may be treated as an independent group of 'trustees' (or 'magistrates' or 'technocrats'), or they may be regarded as 'agents' for the politicians – 'battle troops for political masters to command and redeploy' (Hood, 2002, p. 319). As trustees, top officials receive a generous share of discretionary authority and a high social status. As agents of the politicians, they may receive operational autonomy and the pleasures of being trusted confidants, closely protected by the politicians, but only for as long as the latter are in power. The German (Hegelian) idea of a civil service probably comes closer to the former (trustee) model, while most top American officials are more the 'battle troops'. The career paths of the two elites may be largely separate (as in*

*the UK) or extensively intertwined, as in France, where, for example, Prime Ministers Jospin and Juppé and Presidents Mitterrand, Chirac, and Hollande had all attended the famous training school for top civil servants, the École Nationale d'Administration (ENA) (Pollit e Bouckaert, 2017).*

No Brasil, a ausência de um serviço público superior, no nível nacional, impede maiores digressões. Em regra, carreiras nas áreas de advocacia pública e fiscalização tributária estão presentes com forte poder e autonomia, mas são poucos os estados que, a exemplo da União, já adotaram medidas mais amplas e efetivas no sentido de promover a instituição de carreiras, com o objetivo de assegurar a formulação e a implementação de políticas em bases suficientes para que essas carreiras possam ser consideradas *trustees*, exercendo, no mais das vezes, o papel de *battle troops*, ou meros cumpridores das ordens do comando político do governo.

A organização de carreiras, portanto, é instrumental para que a gestão pública seja menos dependente de voluntarismos e menos sujeita às incertezas e às inseguranças provocadas pelas trocas de governo.

A alternância no poder das forças políticas que disputam as eleições, por certo, confere ao governante eleito e sua coalizão a prerrogativa de definir e implementar seu programa de governo, mas essa prerrogativa é, por definição, limitada pelos princípios constitucionais que regem a administração pública (como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).

No entanto, a capacidade de formular políticas e promover sua implementação, de acordo com as prioridades governamentais, requer um corpo administrativo burocrático, no melhor sentido weberiano, e qualificado, com visão de conjunto e perspectiva de longo prazo. Esse corpo administrativo deve estar comprometido com os valores da democracia, ser selecionado meritocraticamente, com a garantia de desenvolvimento em carreira a partir de critérios transparentes, com regularidade, e protegido contra desmandos e abusos, para que não seja, esse mesmo corpo administrativo, um mero brinquedo a serviço de interesses momentâneos.

A governança, ou o bom governo, pode ser entendida como um pressuposto para a governabilidade – ou seja, a própria capacidade de que o governo administre refere-se aos seus aspectos adjetivos e instrumentais. Trata-se da capacidade (financeira, gerencial e técnica) que determinado governo tem para formular e implementar suas políticas e seus programas, e que tem sua fonte primeira nos próprios agentes públicos ou servidores do Estado, que possibilitam esses processos de formulação e implementação das políticas públicas e representam a face do Estado diante da sociedade civil e do mercado, no setor de prestação de serviços diretos ao público, e, segundo Kaufmann e Mastruzzi (2010), reflete-se no respeito que os cidadãos e o próprio Estado têm pelas instituições que governam as interações econômicas e sociais entre estes. Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a governança pública

*is the process through which governments use public resources to develop policies and deliver programmes and services for the benefit of citizens and society. This study sees good governance as the optimisation of this process – delivering programmes and services efficiently, effectively and economically. Good governance signifies that this process is underlined by broader principles such as rule of law, transparency, integrity and accountability that work to ensure policy makers are behaving with citizens in mind (OECD, 2014).*

Contudo, como aponta Peters (2002), há uma mudança em curso, de um estilo de governo baseado em autoridade e hierarquia para um estilo de governo que assume um papel menor do Estado, em favor de abordagens governativas que se baseiam menos em autoridade formal e mais em interações entre o Estado e os atores sociais. As redes, as barganhas e as interações, mais que hierarquias, como a melhor forma de governar, seria, na sua visão, o melhor meio de entender a nova governança pública (*new public management*). Como salienta Aguillar (2007), este

*es un concepto que describe y explica la descentralización que caracteriza al actual proceso de dirección de la sociedad, su multipolaridad, su carácter de sistema (governance system, PNUD) y que ha dado pie al concepto o metáfora de “gobernanza por redes” o “gobernanza participativa” (UNCEPA/UNDESA), que en razón de la sinergia de los recursos públicos, privados y sociales incrementa la claridad, capacidad y eficacia directiva de una sociedad (Aguillar, 2007).*

Essa perspectiva, que sucede, historicamente, a abordagem burocrática e a da nova gerência pública, vem sendo denominada nova governança pública, tendo como contemporânea a governança da era digital (Pollit e Bouckaert, 2017), que coloca relevantes desafios para a administração pública, no que toca ao desenho de carreiras, às habilidades a serem exigidas dos seus integrantes e às instituições a serem estruturadas para que as relações Estado-sociedade estejam habilitadas a atuar na perspectiva do diálogo, da negociação, das barganhas e das parcerias, sem que abra mão de seu papel e se converta, apenas, em instrumento a serviço de interesses mais bem posicionados política ou economicamente.

Dessa maneira, este capítulo intenta promover a abordagem da organização de carreiras no serviço público, do papel do Estado e da participação dos servidores públicos, a partir do ingresso meritocrático, do desenvolvimento em carreira, dos monopólios funcionais e das especificidades do regime jurídico de direito público, como atores no processo de desenvolvimento.

A partir da análise da composição dos regramentos constitucionais estabelecidos pela Carta de 1988, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), da estrutura de carreiras e das regras de ingresso e desenvolvimento, bem como dos critérios para a ocupação de cargos de direção e assessoramento superiores (DAS), o capítulo buscará identificar os princípios a serem preservados e cuja implementação deve ser observada, no âmbito federativo brasileiro. Dessa forma, garante-se



que a gestão pública possa cumprir seu papel como guardião do interesse público e instrumento do Estado para garantir o cumprimento de seu papel constitucional.

## 2 A ORGANIZAÇÃO DE CARREIRAS NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL NO CONTEXTO ATUAL

Desde a década de 1930, a organização de carreiras no serviço público brasileiro vem sendo objeto de iniciativas no plano legal e administrativo, como a pioneira edição, em 1936, da Lei nº 284/1936, a Lei do Reajustamento, que instituiu o Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC) e adotou o princípio geral de formação de carreiras para os funcionários civis federais. Criou-se também o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), em 1938,<sup>2</sup> pelo Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho, para selecionar os candidatos aos cargos públicos federais e promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União. Além disso, instituiu-se, pelo Decreto-Lei nº 1.713/1939, o regime jurídico estatutário e regras para a estruturação de quadros de carreira dos servidores.

As medidas de reorganização dos quadros de pessoal do poder público editadas pelo então presidente Getúlio Vargas, sob a égide do Estado Novo, foram adotadas em contexto autoritário e centralizador,<sup>3</sup> mas modernizador, com vistas à superação do patrimonialismo então dominante, e antecedem a própria Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943, mas a estas se seguiram outras tantas iniciativas, que culminaram, mediante um longo processo de reformas e contrarreformas, na Carta de 1988 e na Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998.

As iniciativas reformistas relativas ao serviço público foram, em geral, implementadas de forma incremental, improvisada, acriteriosa ou casuística, ou até mesmo ignoradas sempre que conveniências políticas ou administrativas se impuseram. A própria regulamentação da CF/1988 e da EC nº 19/1998 foi processo inconcluso, restando ainda hoje incompleta a própria reforma administrativa de que trata o art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que previa que

---

2. O Dasp foi criado para cumprir o previsto no art. 67 da Constituição Federal de 1937 (CF/1937), que instituiu o Estado Novo e que previa a existência "junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições: i) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público" (Brasil, 1937, art. 67).

3. Além da centralização de poderes na figura do chefe do Executivo, fruto do modelo autoritário da Carta de 1937, e que aboliu o Poder Legislativo, o Decreto-Lei nº 1.202, de 8 de abril de 1939, dispondo sobre a administração dos estados e dos municípios, previa em seus arts. 1º e 2º que "Os Estados, até a outorga das respectivas Constituições, serão administrados de acordo com o disposto nesta lei" (Brasil, 1939, arts. 1º e 2º), o que determinou a existência do interventor ou do governador, além de órgãos de administração do Estado e do Departamento Administrativo do Serviço Público. O Dasp estadual teria como competências, entre outras, aprovar os projetos dos decretos-leis a serem baixados pelo interventor, governador ou prefeito; aprovar os projetos de orçamento; fiscalizar sua execução orçamentária; e "proceder ao estudo dos serviços, departamentos, repartições e estabelecimentos do estado e dos municípios, com o fim de propor, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações que devam ser feitas nos mesmos, sua extinção, distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalhos" (*op. cit.*).

a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios editarão leis que estabeleçam critérios para a compatibilização de seus quadros de pessoal ao disposto no art. 39 da Constituição e à reforma administrativa dela decorrente, no prazo de dezoito meses, contados da sua promulgação (Brasil, 1988b, art. 24).

Passados 34 anos da promulgação da Carta de 1988, o ciclo incompleto das reformas administrativas no Brasil (Santos e Souza, 2018) ainda desafia os governos a adotarem medidas para que o serviço público atenda aos princípios básicos de uma organização burocrática clássica, com suas características de regularidade, impessoalidade e eficiência, mas sem abrir espaço para a mera apropriação do poder político por essa burocracia, e torne tal burocracia *responsiva e autonomamente inserida*, como propõe Evans (2004).

Expressivos avanços foram alcançados a partir da redemocratização e da Carta de 1988, cujos princípios orientadores cumpriram papel fundamental para refrear o resistente ímpeto clientelista e patrimonialista que ainda hoje impede uma gestão pública em níveis adequados de eficiência e eficácia, mas ainda há muito a ser feito no sentido de assegurar ao Estado, nos três níveis de governo, e nos três poderes bem como nas instituições autônomas, efetivas condições para sua profissionalização, o que garantiria um serviço público não apenas responsivo à sociedade e a seus representantes eleitos, mas também menos vulnerável às injunções políticas ou aos interesses momentâneos.

Apesar da expressiva mudança no perfil da força de trabalho e sua composição, resultantes do ingresso meritocrático, da redução dos cargos de livre nomeação e exoneração, da implementação de medidas para assegurar seu provimento por servidores de carreira e da relativa redução da pulverização de cargos, ocorrida, em especial, nos últimos vinte anos, ainda há muito a ser feito para que a capacidade administrativa seja disseminada e o serviço público federal seja dotado de estrutura de carreiras que, simultaneamente, atenda aos princípios constitucionais e às necessidades do Estado em suas diferentes instâncias de formulação, implementação e avaliação de políticas, regulação e exercício das demais atividades exclusivas de Estado, assim como na prestação de serviços públicos.

Para cumprir o comando legal do referido art. 10 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, diversas tentativas foram esboçadas, algumas destas vinculadas a processos de *reforma administrativa*, mas nenhuma foi plena ou satisfatoriamente concluída.

Desde 1987, especialmente a partir da vigência da atual Constituição, diversas proposições foram submetidas ao Poder Legislativo, a começar pelo Projeto de Lei (PL) nº 242, de 1987, sucedido pelo Decreto-Lei nº 2.430/1987. Em 1989, o Executivo apresentou o PL nº 4.059, que, aprovado pela Câmara dos Deputados, foi retirado em 1993. Em 1994, após amplos debates e a elaboração de diversas



propostas alternativas, foi enviado ao Congresso o PL nº 4.407, que, por suas inúmeras deficiências, não logrou aprovação, sendo retirado em 1995 pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso.<sup>4</sup>

Paralelamente ao debate sobre a redução do tamanho do Estado, ou sua reestruturação, a organização de carreiras tecnicamente consistentes é pressuposto da atuação estatal, ainda que no contexto de tendência à sua concentração nas ações de planejamento ou formulação de políticas, regulação da atividade econômica, solução dos conflitos sociais e garantia da soberania. Há ainda, ao revés, a ocorrência de transferência, em maior ou menor grau, conforme cada país, da prestação direta de serviços para entidades de direito privado.

O atual perfil da força de trabalho – em que um grande contingente se acha em vias de passar para a inatividade<sup>5</sup> e as necessidades de sua renovação requerem uma modelagem que, nos limites da Constituição, assegure que a capacidade de resposta do serviço público à sociedade seja assegurada, e até mesmo ampliada, mas sem oneração ainda maior à sociedade.

Coloca-se, assim, uma “janela de oportunidade” para a adoção de uma gestão de carreiras reformada, que permita rever e corrigir situações indesejáveis, preexistentes, vinculadas a práticas patrimonialistas ou clientelistas, bem como a pressões corporativistas ou soluções imediatistas, adotadas sem articulação ou coerência interna, e instituir um novo quadro de carreiras, tanto quanto possível “modernizado”, mas orientado por princípios e diretrizes.

Essa solução, na perspectiva de um serviço público profissional, estruturado em carreiras, não passa pela manutenção de disparidades salariais injustificáveis entre o setor público e o mercado e/ou, até mesmo, de disparidades internas, anti-isonômicas, decorrentes da maior capacidade de pressão ou articulação de certos segmentos do serviço público. Também não passa pela adoção de políticas flexibilizadoras, notadamente na contratação de pessoal sem vínculo efetivo, que erodem perigosamente a ética do serviço público e rebaixam os padrões de comprometimento com a função pública.

Durante a discussão da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2020 (a reforma administrativa do governo Bolsonaro), foi introduzida, pelo relator, proposta de que normas gerais, a serem estabelecidas em lei federal, disponham sobre

criação e extinção de cargos públicos, concurso público, critérios de seleção e requisitos para investidura em cargos em comissão, estruturação de carreiras, política remuneratória, concessão de benefícios, gestão de desempenho, regime disciplinar, processo disciplinar, cessão e aquisição de pessoal (Brasil, 2020).

4. Um exame aprofundado do conteúdo e tramitação dessas proposições pode ser consultado em Santos (1996).

5. Ver tabela 2.

Normas dessa natureza poderiam servir à oportunidade do debate sobre o estabelecimento de diretrizes para a criação de carreiras, desta feita com *status* de lei nacional, e, se adequadamente formuladas, com base em princípios republicanos e técnicas adequadas, contribuir para que um sistema de carreiras mais racional e adequado possa ser implementado. Assim, consideram-se as circunstâncias políticas e econômicas vigentes e a situação do serviço público federal, estadual e municipal em termos de seu perfil e sua composição, diferenciações remuneratórias, tendências autonomizantes e condicionantes fiscais.

Todavia, o investimento a ser feito na formação e na organização de carreiras – e o êxito dessas medidas – será tanto mais expressivo quanto mais estratégica para o desenvolvimento e a governança for a inserção e a missão dos servidores nestas inseridos.

Assegurar que esse investimento se reverta em ganho social correspondente deve ser visto como meta prioritária das políticas a serem implementadas para capacitar e qualificar os quadros do serviço público. E esse tipo de serviço para o cidadão, para a sociedade, significa qualificar a administração pública naquelas áreas em que sua capacidade de resposta é mais baixa e onde os gargalos institucionais são mais significativos, como ainda ocorre em órgãos e entidades da área social, nos três níveis de governo. Os recursos humanos voltados a essas finalidades devem, portanto, merecer atenção especial, a fim de que se superem as disfunções mais graves, tanto no plano remuneratório quanto no que toca ao sistema do mérito que deve ser associado à instituição de carreiras.

Trata-se, portanto, de identificar em que setores da administração pública há maior grau de deficiência no que se refere à estruturação de carreiras dotadas de perfil capaz de assegurar a satisfação das necessidades do Estado e de uma gestão moderna e democrática.

Identificados esses setores, segue-se a necessidade de propor mecanismos que assegurem que tais carreiras não serão meros instrumentos para a autorreprodução burocrática,<sup>6</sup> mas que se inserirão em um processo continuado de seleção pelo

---

6. Um exemplo nada positivo, nesse sentido, tem sido a organização das *guardas municipais* pelos governos municipais. Desde seu surgimento, com a previsão no art. 144, § 8º da CF/1988, que autoriza os municípios a “constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei” (Brasil, 1988a, art. 144, § 8º), voltadas, portanto, apenas a atividades de preservação do patrimônio público, estas vêm se convertendo, cada vez mais, em instâncias policiais, ao mimetizar a estrutura de polícias militares, ampliar seus efetivos e assumir funções de segurança pública. Em 2014, a Lei nº 13.022 definiu o Estatuto Geral das Guardas Municipais, incumbindo-as da função de proteção municipal preventiva e prevendo entre suas funções “prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais” (Brasil, 2014). Em 2018, a Lei nº 13.675 as incluiu como órgãos do Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Nesse ano, o STF adotou decisões concedendo a membros dessas entidades a aposentadoria especial, assegurada aos policiais pela Lei Complementar (LC) nº 51/1985, por exercerem atividade de risco. Em 2021, o tribunal deu fôlego a essa tendência, eliminando restrições do Estatuto do Desarmamento, para que as guardas municipais em pequenas cidades tenham direito ao porte de arma. Por fim, o parecer do relator à PEC nº 32/2020 as insere, definitivamente, como mais uma polícia, no *caput* do art. 144 da Constituição. Esse fortalecimento, motivado, essencialmente, pelo *lobby* das próprias guardas municipais, tem tido efeitos perversos, como atividades de repressão com o uso da violência bem como abusos e arbitrariedades cometidas a pretexto de colaboração com a preservação da ordem pública.

mérito de quadros qualificados, remunerados com justiça e razoabilidade e cujos mecanismos de desenvolvimento internos à carreira sejam capazes de assegurar motivação, permitir a aferição do seu desempenho, incentivar o aprendizado e assegurar a capacitação continuada de seus integrantes.

## 2.1 Carreiras, sistema do mérito e desenvolvimento

A organização e a estruturação de carreiras no serviço público constituem-se, simultaneamente, em instrumento indispensável para assegurar a governabilidade democrática<sup>7</sup> e o desenvolvimento de uma “ética da responsabilidade” na administração pública. Segundo destaca a OCDE,

*career-oriented systems with an internal mobility across different parts of the administration have shown themselves to be well suited for the development of a set of desirable core values and a strong public servant ethos. Countries where strengthening these are high priority issues may find that traditional rules and arrangements are still an optimal model (OECD, 2008, p. 22).*

Como alerta ainda a OCDE, é necessário estabelecer uma estratégia de desenvolvimento de habilidades que possibilite uma gestão de competências, investindo-se no aprendizado como parte central do trabalho dos servidores, especialmente nesse contexto de mudança e avanço tecnológico acelerado (OECD, 2017, p. 83). Aprendizado ao longo de toda a vida será, assim, essencial não apenas para o desenvolvimento na carreira, mas também para preservar habilidades e sua relevância. Deve-se desenvolver organizações que motivem os servidores a serem curiosos, inquisidores, investigadores e, sobretudo, a aprender, propiciando-se oportunidades para todos e reconhecendo-se o aprendizado como parte do desempenho e do desenvolvimento na carreira.

Isso se verifica à medida que corpos profissionalizados de servidores públicos são capazes de assegurar aos governos suporte técnico adequado ao desenvolvimento de suas opções políticas e, ao mesmo tempo, à garantia de sua implementação segundo critérios de racionalidade, eficiência e eficácia, ao reduzir o grau de desperdício dos recursos públicos, imprimir às políticas públicas coerência interinstitucional e assegurar capacidade de articulação, acompanhamento e coordenação das ações de governo nas diversas áreas. Como afirmam Rauch e Evans (2000, p. 65),

*without the help of the state bureaucracy, it is difficult if not impossible to implement or maintain a policy environment that is conducive to economic growth. We have argued that several relatively simple, easily identifiable structural features constitute the key ingredients of effective state bureaucracies: competitive salaries, internal promotion and career stability, and meritocratic recruitment.*

7. O termo *governabilidade democrática* diz respeito à ação estatal que, além da capacidade governativa, garante ou favorece a formação ou preservação autônoma de valores sociais e o processo de estruturação social correspondente (Castro, 1996, p. 5).

Em *Economia e Sociedade*, em sua teorização sobre a vinculação entre a existência de corpos burocráticos e a eficiência, em sentido amplo, afirma que a administração burocrática é, por toda a parte, a forma mais racional de exercício da dominação,

porque nesta se alcança tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade – isto é, calculabilidade tanto para o senhor quanto para os demais interessados –, intensidade e extensibilidade dos serviços, e aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefas (Weber, 1999, p. 145-146).

Seu crescimento e sua aplicação a todas as formas de associação modernas em todas as áreas constituem “a célula germinativa do moderno Estado ocidental”, sendo “pura e simplesmente inevitável para as necessidades de administração de massas (de pessoas ou objetos)” (Weber, 1999). Assim, somente existiria escolha possível entre *burocracia* e *diletantização* da administração, e o grande instrumento de superioridade da administração burocrática é o conhecimento profissional, o que leva a uma cada vez maior especialização da burocracia em face do desenvolvimento econômico.

O pressuposto, para Weber, dessa instituição é o recrutamento baseado no mérito, que atende, sobretudo, ao princípio da eficiência, e a aferição de capacidades e qualificações, mediante “provas”, constitui-se em diferencial relevante em relação à administração patrimonial. Assim, somente é legítima a investidura do servidor público (burocrata) quando seu mérito é regularmente aferido e, particularmente, no ingresso, por meio de procedimentos impessoais que levem em conta, tão somente, as habilidades, os conhecimentos e as qualificações para o exercício da função.

Na mesma linha defendida por Weber, Peter Evans destaca que a importância do recrutamento meritocrático e de uma carreira a longo prazo é decisiva para a superação da fase predatória do Estado e a construção de uma coerência corporativa no seu âmbito que permita enfrentar a ameaça da maximização individual e a consecução da própria eficiência administrativa.

Um recrutamento meritório altamente seletivo e uma carreira de longo prazo criam um compromisso e um sentido de coerência corporativa. O agudo contraste entre o caráter weberiano do Estado desenvolvimentista e o caráter pré-burocrático e patrimonial do Estado predatório reforma a proposição de que a ineficiência pode ser atribuída mais à escassez do que ao excesso de burocracia (Evans, 2004, p. 92).

Segundo Rauch e Evans (2000), o recrutamento meritocrático é o elemento da estrutura burocrática mais importante para aperfeiçoar o desempenho. Para esses autores, promoção interna e estabilidade estão, no melhor dos casos, em segundo

lugar, e o que é realmente decisivo para o bom desempenho é o recrutamento altamente meritocrático.

Essa abordagem é reforçada por Carl Dahlström, Victor Lapuente e Jan Teorell (2012), que apontam que o profissionalismo burocrático é uma forte barreira à corrupção. Segundo esses autores, a corrupção, em 52 países, foi diretamente impactada por esse fator: o recrutamento baseado no mérito foi o único aspecto das burocracias que consistentemente reduziu o suborno, e o recrutamento altamente meritocrático está diretamente associado ao bom desempenho burocrático.

Também a OCDE (2020, p. 106) aponta essa associação: um serviço público baseado em mérito contribui para menor corrupção geral em todas as áreas do setor público. E, destacando-se o trabalho de Charron *et al.* (2016), são indicados alguns aspectos positivos:

- *Meritocratic systems bring in better qualified professionals who may be less tempted by corruption.*
- *Meritocracies create an esprit de corps which rewards hard work and skills. When people are appointed for non-meritorious reasons, they may be less likely to see the position itself as legitimate, but instead as a means to achieve more personal wealth through rent-seeking behaviour. There is also a motivational quality about merit systems which reinforces public service.*
- *Another way that meritocracy has been shown to reduce the risk of corruption is by providing long-term employment. This tends to promote a longer-term perspective to decision making which reinforces the employee's commitment to their job and makes it less tempting to engage in short-term opportunism presented by corruption. Conversely, if people know that their job will not last long, they may be more easily encouraged to use their position for personal gain during the short time they have.*
- *The separation of careers between bureaucrats and politicians is also shown to provide incentives for each group to monitor each other and expose each other's conflicts of interest and risks for corruption. Conversely, when the bureaucracy is mostly made of political appointments, loyalty to the ruling party may provide disincentives for the bureaucracy to blow the whistle on political corruption (and elected officials may be also more willing to take action on corruption within the bureaucracy).*

Segundo Charron *et al.* (2016), há vários mecanismos pelos quais se espera que uma burocracia baseada no mérito possa conter a corrupção. Funcionários baseados no mérito podem ser menos propensos a comportamentos corruptos simplesmente porque a mera posse de qualificação ou a aprovação em um processo seletivo produz um conjunto mais capaz de funcionários. Além disso, servidores mais competentes são mais propensos a resistir às pressões políticas do dia a dia, e o serviço público de carreira tende a socializar e internalizar as normas de boa conduta de seu *esprit de corps*, quando a meritocracia e o trabalho, em vez de

conexões, são a chave para uma carreira de sucesso no setor público. Também a perspectiva da estabilidade ou longa permanência tem um impacto, pois os servidores são recompensados por assumirem um compromisso vitalício com a administração pública, que, por sua vez, os incentiva a negligenciar pressões políticas míopes e de eficiência e “torna os retornos rápidos dos negócios corruptos menos atraentes” (*op. cit.*), além de incentivar pessoas mais competentes a ingressar no setor público e criar uma espiral virtuosa. Por fim, a separação das carreiras entre políticos e burocratas permitiria a estes últimos um melhor monitoramento das atividades potencialmente inadequadas dos demais – e vice-versa –, atuando com *veto players* a condutas indevidas.

A adoção desse sistema, característico da burocracia weberiana, é apontada, inclusive, como capaz de contribuir para a adoção de um modelo gerencial de gestão pública, pois trata-se de pré-condição para que a administração pública possa atuar de forma impessoal e com a competência necessária às flexibilidades inerentes a esse modelo (Abrucio, 1993, p. 35).

No entanto, na atualidade, o ideal meritocrático segundo o qual o crescimento do indivíduo e seu acesso às oportunidades e às conquistas devem ser resultado de suas capacidades e esforço pessoal, e não aelos de nascimento ou classe social, tem sido submetido à prova, dada a elitização que vem acompanhando o processo.

Cada vez mais, em economias desenvolvidas, o acesso à educação superior ou de pós-graduação de alta qualidade é associado à posse de meios, ou a um histórico de formação, ao longo da vida, em escolas de qualidade, em geral no sentido particular, com acesso a todos os meios necessários a essa educação (acesso à cultura, a livros e à tecnologia), e ingresso tardio no mercado de trabalho, em favor da sua maior escolarização. Como destaca Daniel Markovits, em *The meritocracy trap*, essa meritocracia requer das famílias investimentos de milhares de dólares, e um “emprego meritocrático” exige dos adultos dessa elite trabalhar com afinco, “explorando impiedosamente sua educação a fim de extrair um retorno desses investimentos, e levam a uma competição impiedosa e duradoura para assegurar renda e *status* por intermédio de sua própria indústria excessiva” (Markovits, 2019, tradução nossa).

O surgimento dessa nova casta meritocrática, que se autorreproduz, estaria provocando um aumento da desigualdade e, paradoxalmente, fechando as portas aos que não têm renda ou laços familiares poderosos, economicamente, para integrar o círculo que leva às melhores universidades e aos melhores empregos, em áreas como finanças, advocacia, economia e medicina. E, nessa perspectiva, a meritocracia converte-se em seu oposto, ao concentrar vantagens e sustentar iniquidades tóxicas, bem como ao concentrar e transmitir, dinasticamente, riqueza e privilégio entre gerações. Dessa forma, excluiu-se amplamente a classe média dessas vantagens e ampliou-se o *gap* entre os ricos e o resto. Assim, afirma Markovits, essa meritocracia

bane a maioria dos cidadãos para as margens de sua própria sociedade, “enviando crianças de classe média para escolas sem brilho e adultos de classe média para empregos sem futuro” (Markovits, 2019, tradução nossa).

A meritocracia, nesses termos, transforma a educação em uma rigorosa disputa entre os que desejam integrar essa elite. Ou seja, para ter acesso a esta, esse nível de educação, embora não seja condição suficiente, é condição necessária, o que afasta a classe média e as classes mais baixas da competição. E, ainda, destaca Markovits (2019), esse movimento afeta a própria capacidade de o Estado agir contra a desigualdade, e até mesmo de atrair e reter talentos:

*Meritocracy enhances the elite's power to resist the state. Meritocratic inequality creates incentives for the most skilled workers to grow rich by devoting themselves to defending still richer people's fortunes against government encroachment. By inventing the superordinate private-sector job, meritocracy endows a class of workers – accountants, bankers, and lawyers – with the means and the motive to block the state's efforts to seize, or even just to regulate, elite wealth.*

*These jobs are new – direct creations of meritocracy. Historically, the private sector did not value managerial and professional skills, and the state (which required such skills) faced effectively no private competition for elite labor. Into the early twentieth century, top civil servants were paid ten or even twenty times the median wage. And even at midcentury, elite government incomes remained roughly equivalent to their private-sector counterparts. In 1969, a congressperson was paid more than he might make as a lobbyist, a federal judge received perhaps half what he might have commanded at a law firm, and the secretary of the treasury was paid a salary that was smaller than but broadly comparable to what he might have made in finance. The best-educated and most skilled workers therefore naturally gravitated toward government or other public jobs (as when subsequent sons, deprived by primogeniture of inherited lands, joined the military or the clergy), simply because they had no better (or even credible) private alternatives. This kept regulators ahead of the people whom they regulated and helped the state effectively to govern even its richest subjects.*

*Meritocratic inequality, by contrast, sharply increases elite private-sector wages, even as democratic sensibilities keep public-sector wages stagnant or falling. Together, these developments have completely reversed the earlier order, so that superordinate workers now earn many times more in the private sector than in government jobs. A congressperson becoming a lobbyist might multiply her income by a factor of ten, from \$175,000 to perhaps \$2 million; the chief justice of the Supreme Court earns roughly \$270,000, while the very most profitable law firms pay their average partners over \$5 million annually, or roughly twenty times as much (and the signing bonus paid to former law clerks at the Supreme Court, who are perhaps two or three years out of law school, is now \$400,000); and the secretary of the treasury earns a little more than \$200,000 annually, whereas the CEOs of JPMorgan Chase, Goldman Sachs, and Morgan Stanley might average incomes of \$25 million, more than a hundred times as much (Markovits, 2019).*



Nos Estados Unidos, as críticas à meritocracia têm permeado diversas análises, em particular em razão do acesso à educação superior e das mudanças no mercado de trabalho, que têm levado ao aumento da exclusão e da concentração de renda e poder. Categoricamente, Robert Reich (2020) afirma: *“don't believe the system is a meritocracy in which ability and hard work are necessarily rewarded. Today the most important predictor of someone's future income and wealth is the income and wealth of the family they're born into”*.

A composição das carreiras no serviço público brasileiro, cuja adesão ao sistema do mérito, de forma ampla, é fenômeno inaugurado pela Carta de 1988 – dadas as enormes brechas ao sistema, antes existentes –, já começa a ressentir-se desses mesmos problemas, o que tem exigido a adoção de ações afirmativas.

A figura do “concurseiro”, assim, tem dupla face: de um lado, a do indivíduo que estuda dezoito horas por dia e se prepara por anos, disputando sucessivos certames, em busca de uma oportunidade de trabalho que, de outra forma, não teria, por faltarem-lhe laços familiares e poder econômico; de outro, a de alguém que, por ter tido acesso a cursos superiores e pós-graduação de qualidade e poder arcar com os custos de cursos preparatórios e dedicar-se integralmente aos estudos, detém vantagens relevantes em sua competitividade, em um país com altíssima concentração de renda e níveis inaceitáveis de pobreza e pobreza extrema.

E, uma vez ingressada no serviço público, essa elite – admitida por meio do concurso – não necessariamente terá o compromisso com a carreira pública, mas, apenas, poderá estar interessada, dada a necessidade de obter o máximo de ganhos em recompensa ao investimento feito, em galgar posições que, eventualmente, possam proporcionar-lhe oportunidades melhores, até mesmo em áreas privadas, por meio do sistema de “portas giratórias”, notadamente em áreas como as carreiras jurídicas, da administração tributária, da área regulatória – inclusive do sistema financeiro – ou, como sói ocorrer, nas áreas das finanças públicas.

Recrutar e reter, para carreiras nessas atividades, indivíduos vocacionados para o serviço público, portanto, é ainda mais difícil que em atividades como magistério, assistência social, saúde ou até mesmo segurança pública. Tal desafio precisa ser enfrentado para que o ingresso meritocrático, pedra basilar de um serviço público profissional, não seja desvirtuado e o Estado não seja subordinado ao interesse individual, em detrimento do bem comum.



Winston Churchill dizia que a democracia seria a pior forma de governar, exceto todas as outras.<sup>8</sup> Da mesma forma, podemos dizer que o recrutamento meritocrático é a pior forma de selecionar pessoas – exceto todas as outras. Fortalecer e aperfeiçoar o sistema do mérito, a partir desse alicerce, é, portanto, inevitável.

Por fim, a implantação de um sistema de carreiras deve estar inevitavelmente associada à instituição de mecanismos efetivos associados ao sistema do mérito. Mas, a par da adequação dos processos seletivos, assegurando-se o concurso público como meio exclusivo de provimento dos seus cargos, as normas relativas ao avanço e à promoção requerem necessariamente que se equacione o problema da avaliação de desempenho no cumprimento de tarefas e responsabilidades dos servidores.

## 2.2 O quadro atual

A complexidade da atual estrutura de planos de cargos e carreiras, embora tenha sido reduzida em face de sucessivas medidas legislativas que extinguiram ou colocaram em extinção grande número de cargos preexistentes, em parte com vistas a viabilizar a terceirização de atividades, mas também por tratar-se, em muitos casos, de cargos com conteúdos atributivos obsoletos ou desnecessários na atual configuração do aparelho estatal, é ainda significativamente elevada.

Em relação ao quadro de pessoal da administração pública federal, não existem soluções simples. A flexibilização nos requisitos para ingresso no serviço público ocorrida após 1970 acarretou problemas como o empreguismo, o nepotismo e uma acelerada desqualificação dos quadros da administração direta, autárquica e fundacional.

A aprovação do novo *Estatuto dos Servidores*, em 1990, poderia ter servido para lançar luzes sobre o problema. No entanto, a fragilidade conceitual da Lei nº 8.112/1990 nada mais fez do que agravar um quadro já complexo. A começar pela tentativa de efetivação de todos os celetistas, estabilizados e não estabilizados, em cargos públicos. Além disso, pela definição pobre e inconsistente de cargo público, pouco útil à estruturação de carreiras. E mais, pela completa ausência de conceitos relativos à *carreira*, à *classe* e às formas de desenvolvimento, limitando-se o estatuto a dispor que seriam formas de provimento a nomeação, a promoção, a ascensão, a transferência etc. O capítulo III do Estatuto dos Servidores de 1952, concernente à promoção, foi abolido, deixando-se a matéria sem disciplinamento estatutário. Previu a Lei nº 8.112/1990, apenas, que os requisitos para ingresso e desenvolvimento do servidor na carreira, mediante promoção, ascensão e acesso,

---

8. "Many forms of Government have been tried, and will be tried in this world of sin and woe. No one pretends that democracy is perfect or all-wise. Indeed, it has been said that democracy is the worst form of Government except all other forms of that have been tried from time to time; but there is the broad feeling in our country that the people should rule, continuously rule, and that public opinion, expressed by all constitutional means, should shape, guide, and control the actions of Ministers who are their servants and not their masters" (Winston S. Churchill, 11 de novembro de 1947).

seriam estabelecidos pela lei que viesse a fixar as diretrizes do sistema de carreira na administração pública federal e seus regulamentos, instrumento cuja inexistência consiste no principal obstáculo técnico, jurídico e político a ser superado, com vistas à reconstituição da base conceitual necessária para o tratamento do problema.

Partindo-se desse quadro, é tarefa extremamente árdua conciliar o ideal, o tecnicamente correto e o possível. Em parte, por força disso, as iniciativas recentes no sentido de dar tratamento à questão da implantação de planos de cargos não obtiveram sucesso, dada sua inadequação à complexidade do problema ou até mesmo a inexistência de bons referenciais no campo jurídico-formal.

Em grande parte, as medidas adotadas para a reestruturação ou estruturação de carreiras têm gerado soluções simplistas e paliativas que repetem erros do passado, partindo de premissas inexistentes ou de conceitos inaplicáveis ao nosso sistema jurídico-administrativo.

Enquanto não se opera a revisão ou a implantação dos planos de carreira do Poder Executivo, em face da própria ausência das diretrizes gerais exigidas pela Lei nº 8.112/1990, diversos setores deram encaminhamento a planos próprios, para atender aos seus interesses específicos. Tais soluções evidenciam, contudo, em muitos casos, a intenção de servirem antes como instrumentos para a instituição de vantagens ou promover aumentos de remuneração e, até mesmo, a consolidação de situações irregulares geradas ao longo do tempo, do que como mecanismos para promover a efetiva organização dos quadros de pessoal em razão das necessidades da organização e de suas funções.

A mesma situação se revela em outras instâncias da administração, fora da alçada do Poder Executivo. Superada a exigência constitucional de aplicação aos servidores do Legislativo e do Judiciário do mesmo sistema de classificação de cargos do Executivo, como pressuposto para a isonomia de vencimentos, aqueles poderes têm implementado, apesar da inexistência das diretrizes gerais, planos de cargos próprios, que ignoram a necessidade de suas estruturas sobre conceitos homogêneos de cargo, classe e carreira que considerem as especificidades das tarefas por estes executadas.

A adoção de um conceito fluido de carreira baseado na tese de que, sendo todos os cargos de denominação, complexidade e natureza idênticas, integrantes da mesma carreira, é, na sua essência, como evidenciam as decisões do STF, inconstitucional.

Esse conceito de carreira, supostamente baseado no sistema de carreira adotado parcialmente na Alemanha e orientado para permitir a evolução do servidor na carreira, na prática tem servido como um meio de garantir flexibilidade na alocação dos recursos humanos – os quais poderiam, dado o conceito de cargo adotado, assumir, mediante simples treinamento ou satisfação de requisito de

formação, quaisquer atribuições no interior da organização, ainda que diferentes daquelas para as quais foram recrutados –, inclusive por meio de mecanismos como a mobilidade, promoção com mudança de nível, ou ascensão funcional, calcados no modelo de carreira unificada.

A tese foi, ao longo de muitos anos, defendida por várias entidades representativas dos servidores públicos federais,<sup>9</sup> uma vez que a adoção do modelo da carreira baseado no regime de corpo, ao contrário do regime de cargo, possibilitaria uma ruptura com a estrutura tradicional e propiciaria o efetivo desenvolvimento do servidor na carreira, enriquecendo-se continuamente o cargo à medida que fosse seu ocupante desenvolvendo novas aptidões e qualificações, valorizando-se sua condição de trabalhador como instrumento da organização, em seu sentido mais amplo. Trata-se de questão polêmica, até mesmo no nível conceitual, encontrando-se na doutrina verdadeiras contradições, como a formulada por Ivan Rigolin (1991, p. 169-171), que admite a exigência de concurso público para qualquer investidura e, especialmente, para o ingresso em cargos de carreira, mas considera como verdadeira carreira a vertical, em que ocorre uma sucessão de cargos ou empregos diferentes, desde que com conteúdos atributivos afins, aos quais o servidor ascende à medida que adquire qualificações.

Esse modo de organização de carreiras encontra respaldo parcial no próprio texto do atual Estatuto dos Servidores (Lei nº 8.112/1990), que definiu, no seu art. 3º, que “cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor” (Brasil, 1990, art. 3º).

Tendo-se em vista a revogação do conceito previsto na Lei nº 1.711/1952, e que sobreviveu ao próprio sistema da Lei nº 5.645/1970, seria este, portanto, o conceito legalmente válido a ser considerado para efeito da organização de carreiras no serviço público federal. Tal conceito de cargo já tem demonstrado, no entanto, pelo menos em relação aos critérios para classificação, forma de ingresso, promoção e acesso, sua inadequação para os fins de orientar a elaboração dos planos de carreira de classificação de cargos, uma vez que, nos termos ali previstos, as atribuições dos cargos não são elementos da estrutura organizacional, mas definidos em função desta, portanto, mutáveis. Além disso, a natureza legal do conceito não é suficiente

---

9. A tese já foi defendida, no passado, embora com enfoques diferentes, pela Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal (Condsef), entidade que representa majoritariamente os servidores não integrantes de carreiras específicas, e pela Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil (Fasubra), entidade representativa dos servidores técnico-administrativos das instituições federais de ensino superior. Em 17 e 18 de maio de 2002, a Condsef aprovou, em sua plenária, proposta que defendia a organização de carreiras “integradas por cargos cujos conteúdos atributivos e denominações corresponderão aos núcleos de competências, natureza de atribuições e requisitos de qualificação diretamente vinculadas às atividades finalísticas desenvolvidas em caráter exclusivo pelos respectivos órgãos e entidades da administração pública federal por eles abrangidas, ou vinculados às atividades de apoio e suporte técnico e operacional indispensáveis a essas atividades”.

para suplantar os limites constitucionais vigentes, o que o torna não apenas de escassa utilidade, como também questionável quanto ao mérito do seu conteúdo.

A estruturação de carreiras genéricas na administração pública evidencia a intenção de contornar as limitações constitucionais pela adoção de um novo conceito de carreira que desconsidera o tipo de atividade exercida pelo servidor. Essa atividade, em uma carreira, deve ser sempre, essencialmente, do mesmo tipo, variando em complexidade de uma classe para outra.<sup>10</sup>

Em qualquer das formas propostas (carreira unificada, carreiras genéricas, carreiras específicas por função de governo ou carreiras por atividades vinculadas a funções), não fica claro o verdadeiro critério para unir os cargos em determinada carreira. A carreira unificada por poder é uma forma de “carreirão”. A carreira específica por atividade pode ser entendida como *carreira por função*, *carreira por área* ou *carreira por atribuição*, podendo gerar, no limite, as *carreiras por órgão*, identificados com atividades ou funções de governo.

Como apontam Graef e Carmo (2008),

apesar das distorções e diferenças presentes nesse quadro, produto da evolução na estruturação de planos de carreira com base nas pressões setoriais, sem diretrizes centrais que reflitam uma visão integrada da administração pública, podemos constatar uma preponderância de planos de carreira por órgão/quadro (modelo autárquico) nas autarquias e fundações públicas (administração indireta) e, carreiras organizadas por especialidade (atividades setoriais específicas ou atividades especializadas de caráter transversal, comuns a todos ou vários órgãos ou sistêmicas), na administração direta, com manutenção das atividades de direção e assessoramento superior separadas no grupo DAS, remanescente do antigo PCC, e gestores governamentais de carreira inseridos de forma transversal na maioria dos ministérios e na Presidência da República. Esta constatação é importante para um necessário reordenamento em um futuro próximo. O caminho mais fácil para uma solução mais homogênea em termos filosóficos nas entidades da administração indireta é, pois, a generalização das carreiras por órgão/quadro. Já na administração direta, que, por ser composta por órgãos sem personalidade jurídica própria pode optar pela constituição de um quadro único de pessoal, a perspectiva mais inteligente e menos complexa será o

---

10. Em 6 de outubro de 2021, o Tribunal de Contas da União (TCU) aprovou a Resolução nº 332, autorizando que servidores que prestaram, originalmente, concurso para o cargo de analista de controle externo – área de apoio técnico e administrativo, cuja atribuição legal é o “desempenho de todas as atividades administrativas e logísticas de nível superior relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo do Tribunal de Contas da União”, possam atuar em auditorias, exercendo as atribuições dos cargos de analista de controle externo – área de controle externo, aos quais compete “o desempenho de todas as atividades de caráter técnico de nível superior relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo do Tribunal de Contas da União”. A medida foi denunciada pela Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC), por caracterizar exercício indevido das funções finalísticas do órgão por servidores que não detêm a qualificação necessária, e, com efeito, caracteriza hipótese de provimento derivado vedada pela Constituição. Para o TCU, porém, a medida justifica-se em função da impossibilidade de reposição de vagas abertas por aposentadorias, de modo a permitir que pelo menos duzentos servidores que atuam na área administrativa passem a exercer atividades de auditoria (Nunes, 2021).

modelo de carreiras organizadas por especialidade, específicas ou comuns a vários órgãos, o que exigirá poucas alterações em algumas situações constituídas.

O processo de evolução da reorganização dos planos de carreira na administração pública federal revelou distorções, inconsistências conceituais e suas derivações em termos de conflitos de competências e atribuições, conforme analisado acima, como consequência da incapacidade dos órgãos centrais de gestão pública em oferecer um projeto global de diretrizes de um novo sistema de carreiras que orientassem esse processo de reorganização, mas também revelou uma enorme capacidade de mobilização dos quadros dirigentes, do corpo gerencial e técnico de nossas instituições públicas na busca de alternativas e soluções para os grandes problemas que nossas organizações e nosso país enfrentaram e continuam enfrentando e, o grande processo de mudanças econômicas, sociais, políticas, tecnológicas e gerenciais que estamos vivenciando e que exigem respostas cada vez mais rápidas e audazes de parte das organizações em geral. Assim, apesar das inconsistências e distorções, é necessário concluir que sem esse processo de mobilização e busca de soluções de nossas organizações, em esperar por soluções gerais (que os órgãos centrais foram incapazes de gerar) e, às vezes até conflitando com os órgãos centrais, revela elementos positivos que permitiram o desenvolvimento e a modernização das organizações e possibilitou que essas organizações chegassem a um nível de desempenho superior ao da situação anterior no cumprimento de suas missões. Na mesma linha de raciocínio, outro elemento que não pode passar despercebido é a tendência de busca de maior autonomia administrativa e gerencial nas entidades com competências voltadas para atividades executivas, com a estruturação de seus planos de carreira próprios e independentes do restante da administração. Nesse sentido, entendemos que a tendência de organização de planos de carreira por órgão ou entidade na administração indireta objetiva maior autonomia decisória e menor dependência externa das unidades responsáveis pela execução das ações de governo e de prestação de serviços aos cidadãos. Trata-se de uma resposta às pressões da sociedade, que exige melhorias na prestação de serviços e reclama ações mais decisivas do poder público para a solução dos problemas que a população enfrenta. É necessário que analisemos, pois, esse processo de forma a reconhecer e aproveitar os aspectos mais positivos e avançar no aprofundamento da revolução gerencial. Isso implica reconhecer a necessidade de maior autonomia na gestão das organizações com vistas à melhoria do desempenho das nossas unidades executivas. A administração direta necessita se reestruturar, implementar novos modelos de gestão com ênfase no alcance de resultados e novas formas de supervisão e controle em substituição às tradicionais formas de controle formais. Nossa perspectiva geral deve se orientar mais para o alcance

de resultados do que para a administração dos meios. A regulamentação do dispositivo constitucional que autoriza a contratualização do desempenho adquire grande relevância nesse contexto.

O resultado desse processo de reorganização de carreiras é apontado como caótico por Moreira e Lucio (2012):

Mais recentemente, algumas destas figuras organizativas dos cargos foram definidas em outras legislações específicas de criação de carreiras ou planos, como é o caso na década de 90 da Lei nº 8.829, de 1993, que trouxe definição de “carreira”, e, na década seguinte, da Lei nº 11.091, de 2005, com uma definição de “plano de carreira”. No entanto, estas definições são bastante distintas entre si e acabaram sendo específicas para as legislações de que fazem parte, bem como acabaram por serem modificadas na prática quando da criação de outras carreiras ou planos, contemporâneos a estas mesmas legislações, demonstrando a ausência de coerência e de consenso dos conceitos utilizados à época. Exemplo disto é que aquelas figuras já existentes na década de 90, quando da edição da Lei nº 8.112, somam-se hoje a outras, como “planos de carreiras e cargos”, “plano especial de cargos”, “plano de carreiras dos cargos”, “estruturas remuneratórias diferenciadas” e “quadros específicos”. Um exame mais aprofundado destas diferentes figuras nos mostra, ainda, que suas distinções não se limitam entre si, mas dentro delas próprias, em face dos conceitos distintos que ao longo do tempo foram sendo utilizados para cada uma delas, o que contribui ainda mais para o cenário caótico e complexo da organização dos cargos no serviço público federal. Ao analisarmos, por exemplo, as estruturas denominadas formalmente em Lei como “carreira”, verificamos que estas vêm sendo construídas com diferentes formatos desde a década de 80, quando o PCC, criado na década anterior, já enfraquecido começava a desmanchar-se.

Ilustrando-se essa cacofonia organizacional e com base na abordagem de Aldino Graef (2009), pode-se, *grasso modo*, identificar agrupamentos de cargos e carreiras, conforme descrito a seguir.

- 1) Carreiras estruturadas por áreas de atividades governamentais:
  - a) plano de carreiras da área de ciência e tecnologia;
  - b) carreira de especialista em meio ambiente; e
  - c) carreira da seguridade social e trabalho/carreira da previdência, saúde e trabalho – agrupamento de cargos com origem no plano de cargo e carreira (PCC).
- 2) Modelo autárquico (carreiras estruturadas por órgão ou entidade específica):
  - a) Banco Central do Brasil (BCB): carreira de especialista do Banco Central do Brasil – composta por cargos genéricos de analista e técnico – e carreira de procurador do BCB;

- b) carreiras de oficial de inteligência e oficial técnico de inteligência da Agência Brasileira de Inteligência (Abin); carreiras de agente de inteligência e agente técnico de inteligência, composta pelo cargo de agente técnico de inteligência da Abin;
  - c) carreira previdenciária/carreira do seguro social – agrupamento de cargos com origem no PCC;
  - d) carreiras das agências reguladoras (especialista e técnico, analista administrativo e técnico administrativo);
  - e) carreiras do Departamento Nacional da Produção Mineral da Agência Nacional de Mineração – DNPM/ANM (especialista em recursos minerais e técnico em atividades de mineração, e analista e técnico administrativo);
  - f) carreiras de pesquisa e desenvolvimento em informações e avaliações educacionais e de suporte técnico em informações educacionais no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); e
  - g) carreiras de financiamento e execução de programas e projetos educacionais (especialista) e de suporte técnico ao financiamento e execução de programas educacionais (técnico) no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).
- 3) Carreiras por atividades específicas:
- a) policial rodoviário federal;
  - b) auditor fiscal federal agropecuário;
  - c) auditoria da Receita Federal do Brasil – RFB (carreira tributária e aduaneira);
  - d) auditor fiscal do trabalho;
  - e) procurador da Fazenda Nacional;
  - f) defensor público da União;
  - g) perito médico federal (Previdência Social);
  - h) perito federal agrário;
  - i) agente federal de execução penal (ex-agente penitenciário federal);
  - j) especialista federal em assistência à execução penal e técnico federal de apoio à execução penal;

- k) carreira de tecnologia militar – composta por cargos de engenheiro de tecnologia militar e analista de tecnologia militar, de nível superior, e de suporte técnico à tecnologia militar;
  - l) carreira de magistério superior e cargo isolado de provimento efetivo de professor titular-livre do magistério superior; e
  - m) carreira de magistério do ensino básico, técnico e tecnológico e cargo isolado de provimento efetivo de professor titular-livre do ensino básico, técnico e tecnológico.
- 4) Carreiras transversais, com exercício em diferentes órgãos e entidades:
- a) de atividades especializadas comuns a vários órgãos:
    - carreira de comércio exterior (Ministério da Economia – ME, Ministério das Relações Exteriores – MRE e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa);
    - carreira de analista de infraestrutura e cargo isolado de especialista em infraestrutura sênior; e
    - carreira de desenvolvimento de políticas sociais.
  - b) de atividades sistêmicas:
    - carreira de planejamento e orçamento;
    - carreira de finanças e controle;
    - advocacia da União; e
    - procurador federal.
  - c) de executivos públicos:
    - carreira de especialistas em políticas públicas e gestão governamental (formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e DAS nos escalões superiores da administração).
- 5) Planos de carreira de cargos diversos, que envolvem cargos não estruturados em carreiras específicas, com atuação em órgãos e entidades ou áreas específicas:
- a) Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE);
  - b) Plano de Carreira dos Cargos de Reforma e Desenvolvimento Agrário do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra);



- c) plano de carreiras e cargos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea);
  - d) plano de carreiras e cargos do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (Inpi);
  - e) plano de carreiras e cargos do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro);
  - f) plano de carreiras e cargos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);
  - g) plano de carreiras e cargos de pesquisa e investigação biomédica em saúde pública (Instituto Evandro Chagas e Centro Nacional de Primatas);
  - h) plano de carreira dos cargos de tecnologia militar;
  - i) plano de carreiras e cargos da Abin; e
  - j) Plano de Carreira dos Cargos de Atividades Técnicas e Auxiliares de Fiscalização Federal Agropecuária (PCTAF).
- 6) Planos especiais de cargos, que envolvem cargos não estruturados em carreiras específicas e agrupam cargos de diferentes grupos ocupacionais e categorias funcionais originárias de planos de cargos preexistentes, com exercício em órgãos e entidades específicos, segregados em tabela própria de vencimento:
- a) planos especiais de cargos das agências reguladoras;
  - b) Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Federal (PF);
  - c) Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Rodoviária Federal (PRF);
  - d) Plano Especial de Cargos do Ministério da Fazenda (Pecfaz);
  - e) Plano especial de cargos do Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur), em extinção;<sup>11</sup>
  - f) Plano Especial de Cargos da Cultura; e
  - g) Plano Especial de Cargos do Ministério do Meio Ambiente e do Ibama (Pecma)

---

11. A Lei nº 14.002, de 22 de maio de 2020, que autorizou a instituição da Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur) como serviço social autônomo e extinguiu o Instituto Brasileiro de Turismo, redistribuiu para o Ministério do Turismo (Mtur) os cargos dos cargos efetivos do plano especial de cargos do Instituto Brasileiro de Turismo, declarou extintos os cargos vagos e colocou em extinção os que vierem a vagar.

- 7) Planos gerais de cargos: cargos estruturados em grupos ocupacionais e categorias funcionais segundo atribuições, com lotação e exercício em órgãos e entidades diversos:
  - a) Plano de classificação de cargos da Lei nº 5.645/1970 (remanescente); e
  - b) Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE).

No âmbito dessa estrutura de carreiras, planos de carreiras e planos de cargos,<sup>12</sup> existiam, em julho de 2020, os quantitativos de cargos efetivos, regidos pela Lei nº 8.112/1990,<sup>13</sup> providos, descritos a seguir.

- 1) 13.364 cargos de nível auxiliar, divididos em 135 denominações diversas, dos quais 91 foram colocados em extinção total ou parcialmente, com cargos vagos extintos e extinção de cargos providos à medida que vagarem.
- 2) 181.540 cargos de nível médio, divididos em 392 denominações diferentes, dos quais 246, pelo menos, já estão em processo de extinção, com cargos vagos extintos e extinção de cargos providos à medida que vagarem.
- 3) 286.971 cargos de nível superior, divididos em 278 denominações diferentes, dos quais 116, pelo menos, já estão em processo de extinção, com cargos vagos extintos e extinção de cargos providos à medida que vagarem.

Ainda em termos quantitativos, a estrutura de cargos providos apontava para a seguinte distribuição, nos principais grupos de atividades, conforme a tabela 1.

---

12. Com base em dados extraídos do Painel Estatístico de Pessoal em outubro de 2020, normalizados para correção de erros nos registros relativos à denominação dos cargos efetivos.

13. Excluem-se, desse total, os servidores do quadro em extinção dos ex-territórios, por tratar-se de cargos que não integram, com efeito, a força de trabalho da União, mas apenas são por esta remunerados em decorrência do disposto no art. 89 do ADCT e o art. 31 da EC nº 19, de 4 de junho de 1998, com as alterações da EC nº 98, de 6 de dezembro de 2017. Em 28 de maio de 2020, o STF reconheceu a validade da EC nº 98/2017 e negou o pedido da Procuradoria-Geral da República (PGR) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.935, que considerou que a exceção ao princípio do concurso público nesta contida não feria cláusula pétrea da Constituição. No entanto, ainda aguarda apreciação a ADI nº 6.017, que questiona a transposição, para cargos das carreiras de finanças e controle e de planejamento e orçamento, de servidores que se encontravam no desempenho de atribuições de controle interno e planejamento e orçamento nos ex-territórios federais e nos estados do Amapá, de Roraima e de Rondônia, promovida pela Lei nº 13.681/2018.

**TABELA 1**  
**Quantitativos de cargos providos e principais grupos de atividades no Poder Executivo**  
**(jul. 2019)**

Carreira/plano de cargos	Membros ativos
Técnico-administrativo em educação (PCCTAE)	139.108
Magistério superior	86.819
Saúde e trabalho	50.703
Magistério do ensino básico e tecnológico	47.042
Seguro social (INSS)	24.679
Auditoria fiscal (auditor da RFB, analista tributário da RFB e auditor fiscal do trabalho)	17.408
Polícia Federal (delegado, agente, papiloscopista, escrivão, perito criminal federal e plano de cargos administrativos)	12.643
Ciência e tecnologia (C&T)	11.417
PRF (policial rodoviário e plano de cargos administrativos)	10.393
Regulação setorial	9.302
Advogados da União e procuradores federais	8.342
Gestão governamental (EPPGG/AFC/APO/ACE mais Ipea)	5.246
Meio ambiente	5.136
Fiocruz	4.944
IBGE	4.733
Fiscalização agropecuária (auditor fiscal e PCTAF)	4.724
Incra	3.916
Perícia médica – Previdência Social	3.687
Diplomata	1.556
Oficial de chancelaria e assistente de chancelaria	1.271
Infraestrutura	767
Políticas sociais	764

Fonte: Painel Estatístico de Pessoal.

Elaboração do autor.

Obs.: INSS – Instituto Nacional do Seguro Social; EPPGG – especialista em políticas públicas e gestão governamental; AFC – analista de finanças e controle; APO – analista de planejamento e orçamento; ACE – analista de comércio exterior; e Fiocruz – Fundação Oswaldo Cruz.

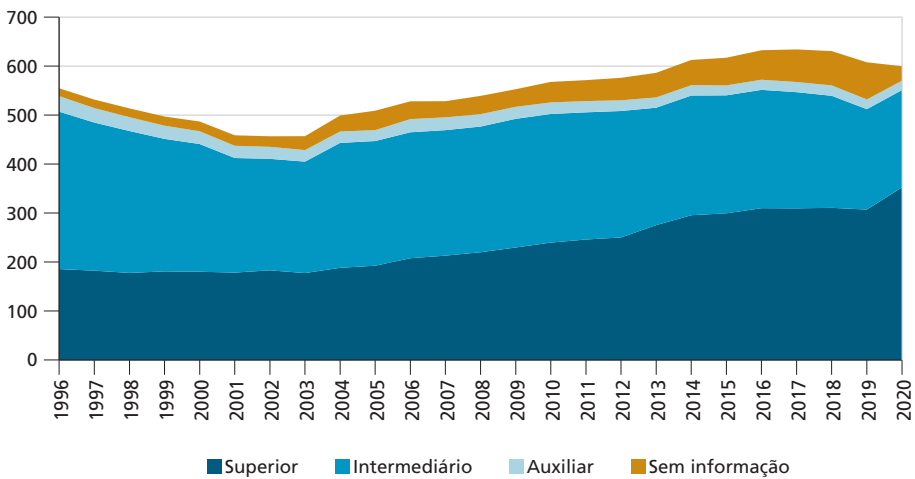
Examinando-se a evolução dos quantitativos de cargos do Poder Executivo, evidencia-se uma progressiva mudança no seu perfil desde 1996. Com base em dados desse poder, observa-se expressivo decréscimo do quantitativo de cargos de nível intermediário, que passam de 57,9%, em 1996, para 33,1% em 2020,<sup>14</sup>

14. Optou-se por usar dados até 2019, em vista de alteração na totalização de cargos ocorrida em 2020, quando o total de cargos *sem informação* se reduziu de 12% para 5%. Como essa revisão afeta a coerência da série histórica, optamos pela exclusão de 2020 da série estatística.

enquanto os cargos de nível superior, cujo custo médio é mais elevado, que eram 33,5% do total em 1996, passam a ser de 58,8% em 2020.

Nesse intervalo, a recuperação do quantitativo total da força de trabalho se deu de forma expressiva com o recrutamento de quadros de nível superior, cujo acréscimo do período 1996-2020 foi da ordem de 89,94%, e até mesmo de cargos de nível intermediário, cujo acréscimo foi de 61,8%, conforme o gráfico 1.

**GRÁFICO 1**  
**Cargos ocupados por nível (quantitativo) no Poder Executivo federal (1996-2020)**  
(Em 1 mil)



Fontes: Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais/MDPG – diversos e Painel Estatístico de Pessoal. Elaboração do autor.

Essa mudança reflete, assim, situação semelhante à ocorrida em outros países quase cinquenta anos antes, consequência, de certa forma, também de mudança no perfil de atuação das instituições. Como ocorreu nos Estados Unidos, o serviço público federal brasileiro tornou-se mais profissionalizado, mais bem educado e mais bem treinado, com maior número de servidores em áreas e atividades especializadas, e orientados a atividades mais complexas, que atuam tanto no processo de formulação de políticas como na sua implementação, o que reflete um papel de maior destaque do governo na garantia de direitos e prestação de serviços (Nigro e Nigro, 2000, p. 16).

Do ponto de vista de seu perfil, o serviço público federal de carreira – ou seja, composto por cargos efetivos – é, ainda, majoritariamente masculino (55,9%), praticamente o mesmo percentual verificado no mercado de trabalho como um todo.<sup>15</sup>

Por sua vez, a composição do serviço público, em termos raciais, ainda carece de dados que permitam aferição consistente.

A Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, estabeleceu a reserva aos negros de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União, a ser aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público for igual ou superior a três. A lei fixou sua validade pelo prazo de dez anos – ou seja, até 2024.

Por seu turno, refletindo o impacto dessa legislação, pesquisa da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), ainda não publicada, indicava que, em 2018, os negros ocupavam 35,6% dos postos no serviço público federal. Segundo os dados preliminares divulgados em dezembro de 2020, do total de servidores com educação até o ensino fundamental, 60,9% são negros e 31,2%, brancos. Pretos e pardos são 50,5% dos servidores com ensino médio. No entanto, cai sensivelmente a presença negra em cargos mais elevados e mais bem remunerados: os negros são 31% dos que têm formação em nível superior, e 29,7% dos que apresentam pós-graduação. A ocupação de cargos em comissão também reflete disparidades: dos ocupantes de cargos DAS, 29,6% são negros; no nível DAS-6, apenas 15% (Caram, 2020). E, segundo Silva e Lopez (2021), o percentual de pretos e pardos aumentou de 30,8%, em 1999, para 35,1%, em 2020, enquanto o percentual de servidores brancos também aumentou, de 48,2% para 56,6%. Indígenas correspondem a apenas 0,3% em toda a série. O aumento da proporção de servidores pretos, da ordem de 41,7%, porém, deve ser ponderado, em vista de flutuações advindas da movimentação de pessoal (ingresso de novos servidores bem como aposentadoria e saída de servidores ativos) e, eventualmente, de reclassificação racial, assim como da redução de subnotificação racial.

Ainda do ponto de vista quantitativo, observa-se que, entre os 481.894 cargos efetivos providos em julho de 2020, distribuídos em 805 cargos de denominações diferentes, e dos quais 453 estão em processo de extinção total ou parcial, há pelo menos 559 cargos com menos de cem servidores ativos, o que totaliza cerca de 9,7 mil servidores. No extremo superior, apenas oito cargos têm mais de 10 mil ocupantes.

---

15. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do IBGE, a participação de homens na população economicamente ativa (PEA), em 2015, era de 56,3%. Em 2018, a população ocupada de 25 a 49 anos totalizava 56,4 milhões de pessoas no Brasil e era composta por 54,7% de homens e 45,3% de mulheres.

Destes, os cargos com maior quantitativo são os das carreiras do magistério superior (86.587) e técnico e tecnológico (45.199).

No que se refere ao perfil da força de trabalho de servidores estatutários ativos, observa-se um expressivo contingente que, no curto prazo, poderá se aposentar. Segundo os dados do Painel Estatístico de Pessoal, pelo menos 60 mil servidores já se acham aptos à aposentadoria, pelo implemento da idade de 60 anos; outros 24%, pelo menos, atingirão essa idade em prazo médio de cinco anos, o que levará à vacância de grande número de cargos e à necessidade de seu provimento em bases renovadas, conforme a tabela 2. E, ainda, haveria 67 mil servidores em atividade, mas que já teriam direito à aposentadora, e que, por razões diversas, como o recebimento do abono de permanência, que corresponde ao ressarcimento da contribuição previdenciária, permanecem no exercício de seus cargos (Nunes, 2020).

TABELA 2  
Quantitativo de cargos ocupados por faixa etária no Poder Executivo (out. 2020)

Faixa etária	Ativo em outro órgão			Ativo – dec. judic.			Ativo permanente		
	Quantitativo	Média de idade	%	Quantitativo	Média de idade	%	Quantitativo	Média de idade	%
Até 30 anos	193	28,78	2,1	-	-	0,0	22.419	28,26	4,9
31 a 40 anos	2.392	36,56	25,5	-	-	0,0	144.317	36,08	31,4
41 a 50 anos	2.629	45,32	28,1	1	47,00	6,3	124.423	45,15	27,0
51 a 60 anos	2.869	55,68	30,6	3	58,00	18,8	109.473	55,50	23,8
Acima de 60 anos	1.289	64,82	13,8	12	66,08	75,0	59.411	65,24	12,9
<b>Total</b>	<b>9.372</b>	-	-	<b>16</b>	-	-	<b>460.043</b>	-	-

Fonte: Painel Estatístico de Pessoal.  
Elaboração do autor.

Adotando-se abordagem mais abrangente, desse total de cargos ocupados, cerca de 100 mil poderiam ser considerados típicos ou exclusivos de Estado, distribuídos em pelo menos 101 cargos efetivos; nestes, considerados os que respondem por atribuições de formulação de políticas, segurança pública, auditoria e tributação, advocacia e defensoria, regulação e fiscalização, metrologia, propriedade industrial, serviço exterior, inteligência, previdência social, bem como fomento e produção de estatísticas. Mesmo que se adote conceituação mais restrita, haveria no Poder Executivo federal um contingente de, pelo menos, 81 cargos, que totalizam cerca de 72,4 mil servidores, a serem considerados como encarregados de atividades típicas ou exclusivas de Estado, em razão de suas atribuições.

Essa complexidade e fragmentação, evidentemente, permite que um sistema de carreiras reformulado a partir de diretrizes considere a possibilidade de unificação de cargos, a partir de suas atribuições, considerada a similaridade ou a conexão entre

estes, mas sem que se proceda à “unificação” abrangente que cargos denominados, genericamente, analistas ou técnicos pressupõem como válida. Da mesma forma, essa unificação não poderá ignorar diferenciações entre níveis de ingresso,<sup>16</sup> com o fim de propiciar a elevação indiscriminada de requisitos de ingresso – o que redundaria em desnecessária elitização do acesso aos cargos públicos, estabelecendo barreira de entrada desnecessária e até mesmo contraproducente.

### **2.3 Limites e condicionantes para a organização de carreiras da administração pública federal**

A organização de planos de carreira na administração pública não depende, de maneira exclusiva, da vontade política ou da discricionariedade do administrador.

Diversos limites e condicionantes impõem-se nesse processo, e o conhecimento dessas limitações e condições é essencial para que a administração de pessoal possa alcançar objetivos consistentes e duradouros.

As principais limitações são de caráter constitucional-legal, decorrentes do sistema jurídico-administrativo, muitas vezes de difícil ou impossível adaptação para viabilizar determinadas políticas administrativas. Associado a essas limitações, encontram-se o próprio perfil do funcionalismo público, a forma como se deu a constituição dos quadros de pessoal e a situação atual desses quadros.

Mesmo que PECs venham a ser novamente aprovadas, algumas dessas limitações não poderão ser afastadas, sob pena de tornar o quadro, já complexo, ainda mais vulnerável ao casuísmo e à desorganização.

Do ponto de vista constitucional-legal, a organização de carreiras e planos de cargos é talvez uma das questões mais complexas a serem abordadas no âmbito da administração de pessoal. Tais limitações, na verdade, estão presentes até mesmo fora da administração pública.

O princípio da organização dos quadros de pessoal em carreiras não é de aplicação restrita ao serviço público. Também nas organizações privadas está presente; por esse motivo, determina o art. 461 da Consolidação das Leis do Trabalho, com a redação dada pela Lei nº 13.467/2017, que, “sendo idêntica a função, a todo trabalho de igual valor, prestado ao mesmo empregador, no mesmo estabelecimento empresarial, corresponderá igual salário, sem distinção de sexo, etnia, nacionalidade ou idade” (Brasil, 2017b, art. 461). Nos termos da CLT em vigor, trabalho de igual valor é o que “for feito com igual produtividade e com a mesma

---

16. Vale ressaltar a decisão adotada em 18 de dezembro de 2020 pelo STF no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 740.008, relator ministro Marco Aurélio, em que se firmou a tese de que “é inconstitucional o aproveitamento de servidor, aprovado em concurso público a exigir formação de nível médio, em cargo que pressuponha escolaridade superior”. Segundo o relator, essa possibilidade configura “burla não só ao concurso público, como também a transgressão à norma imperativa do inciso III do § 1º do artigo 39”.

perfeição técnica, entre pessoas cuja diferença de tempo de serviço para o mesmo empregador não seja superior a quatro anos e a diferença de tempo na função não seja superior a dois anos” (CLT, 1943). E a CLT dispensa a aplicação dessa equiparação forçada, quando o empregador tiver pessoal organizado em quadro de carreira ou adotar, por meio de norma interna da empresa ou de negociação coletiva, plano de cargos e salários.

Ou seja: havendo quadro de carreira, a discriminação é possível para que possa refletir o acréscimo remuneratório inerente à evolução na carreira. A previsão visa impedir a discriminação salarial, garantindo ao empregado sua ascensão a cargos mais elevados do quadro de carreira pertinentes à sua categoria profissional, por meio de fatores objetivamente estatuídos: antiguidade e merecimento, alternativamente (Xavier, 1980, p. 29), regra que guarda similaridade perfeita com o princípio da isonomia.

A Portaria nº 8, de 30 de janeiro de 1987, do Ministério do Trabalho, estabelecia, entre os requisitos e os critérios necessários à aprovação de quadros de pessoal organizado em carreira das empresas do setor privado, os descritos a seguir:

- admissão nos cargos em níveis iniciais;
- discriminação do conteúdo ocupacional de cada cargo;
- igualdade pecuniária entre promoções por merecimento e antiguidade;
- subordinação das promoções verticais à existência de vaga, eliminada a preterição;
- acesso às progressões horizontais, em cada cargo;
- promoções verticais alternadamente por merecimento e antiguidade, subordinadas à existência de vaga, eliminada a preterição;
- progressões horizontais, em cada cargo, dependentes da melhor produtividade, desempenho e perfeição técnica, com interstício não superior a dois anos, alternadamente, por merecimento e antiguidade;
- critérios para avaliação e desempate;
- distinção entre reclassificação e promoção; e
- especificação da denominação das carreiras com as subdivisões que comportar a complexidade dos serviços.

A norma foi revogada pela Portaria nº 2 do secretário de Relações de Trabalho (SRT), de 25 de maio de 2006, que passou a prever como requisitos apenas: i) a discriminação ocupacional de cada cargo, com denominação de carreiras e suas subdivisões; ii) os critérios de promoção, alternadamente, por merecimento



e antiguidade; e iii) os critérios de avaliação e desempate. Além disso, devem ser obedecidas as exigências previstas em legislação específica de cada profissão e vedada qualquer forma de discriminação por motivo de sexo, origem, raça, cor, estado civil, situação familiar, deficiência, reabilitação profissional, idade, entre outros exemplos.

Qualquer que seja o ambiente, portanto, há limites que devem ser obedecidos, sob pena da própria invalidação do sistema de carreira. No âmbito da administração pública, esses limites têm obrigatoriedade ainda maior, dada a extração constitucional dos princípios da impessoalidade e legalidade. Necessário, assim, analisar as limitações impostas à organização de carreiras na administração pública, considerando-se as diversas variáveis envolvidas e as possíveis maneiras de superá-las.

Uma das principais e mais severas limitações a serem consideradas diz respeito às exigências impostas pela CF/1988 no sentido de promover, de maneira decidida e definitiva, a institucionalização do sistema do mérito bem como a moralização e a profissionalização do serviço público brasileiro.

A principal condicionante é a previsão de que o concurso público é a única e exclusiva forma de ingresso em cargo público, inserida no art. 37, inciso II da CF/1988, o que veda, absolutamente, as antigas formas de provimento derivado – em especial, a ascensão funcional –, de uso corriqueiro em nossos planos de carreira.

Finalmente, associada a esse aspecto, encontra-se a vedação constitucional de que seja imposto limite de idade, de forma genérica, aos candidatos ao serviço público. Segundo Mello (1990, p. 134), o texto constitucional veda que o fator idade possa ser tomado, por si só, como causa de discriminação. Somente é admitido quando justificável em função das atribuições do cargo a ser provido (esforço físico, requerendo vigor que não se verifica em idade elevada). É esse, igualmente, o entendimento do STF, vedando a fixação de limite de idade para ingresso em cargo público ou emprego, sem atentar para tais requisitos:

#### Súmula 683

O limite de idade para a inscrição em concurso público só se legitima em face do art. 7º, XXX, da Constituição, quando possa ser justificado pela natureza das atribuições do cargo a ser preenchido.

#### Tese de Repercussão Geral

“O estabelecimento de limite de idade para inscrição em concurso público apenas é legítimo quando justificado pela natureza das atribuições do cargo a ser preenchido.”

[Tese definida no ARE 678.112 RG, rel. min. Luiz Fux, P, j. 25-4-2013, DJE 93 de 17-5-2016, Tema 646.].

Esse entendimento veda, assim, que se constitua carreira destinada, como no sistema britânico, ao ingresso apenas de jovens recém-formados. O sistema brasileiro, assim, há de assemelhar-se ao sistema estadunidense, do tipo aberto, que permite o ingresso de qualquer candidato interessado ao serviço público, independentemente do limite de idade, desde que comprove, mediante concurso público específico, qualificação e méritos relativos superiores aos dos demais candidatos. De outra forma, constituir um sistema de carreira que parta do pressuposto de que somente candidatos jovens possam ter acesso ou motivação para o ingresso nos cargos públicos estará contrariando a intenção expressa no texto constitucional, que é a de permitir, paralelamente à implantação de um sistema de carreira, a democratização do serviço público e a valorização do mérito de cada cidadão, vedadas quaisquer discriminações, especialmente a decorrente da fixação de limite de idade.

Inobstante, essa vedação tem efeitos diretos sobre o perfil e as aspirações dos integrantes das carreiras, uma vez que, inexistindo limite de idade para ingresso nestas, tende a haver elevação da idade média dos seus integrantes, em especial nas suas classes iniciais.

Segundo dados do *Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais* (Brasil, 2017a),<sup>17</sup> a média de idade no total de concursos públicos realizados entre 1995 e 2016, para todos os 349.144 cargos providos, foi de 33 anos; alguns cargos, porém, como o de perito médico, tiveram média etária de 44 anos.

Considerada a idade média de ingresso, que é ainda maior em alguns cargos e anos específicos, e até mesmo se considerando perfis de ingresso nos quais a qualificação acadêmica e a experiência profissional prévia sejam relevantes, isso implica que somente às vésperas de passar para a inatividade o servidor estará ascendendo à última classe da carreira.

Problemas dessa natureza tendem a ser cada vez mais frequentes, à medida que regulamentos de carreira sejam implementados de forma geral, o que exige o redimensionamento permanente dos fluxos de carreira, de modo a contemplar aspirações, talentos, possibilidades e necessidades da administração, ajustando-se sua estrutura de acordo também com a idade média dos seus integrantes.

Ainda que se admita como irreversível a tendência de que determinadas atividades sejam ou possam ser terceirizadas ou contratadas externamente, ou até mesmo

---

17. O Painel Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais não contém essa informação para anos mais recentes.

redirecionadas para serem exercidas por empresas públicas,<sup>18</sup> o núcleo central das atribuições e competências estatais reclama carreiras específicas, compatíveis com a natureza das funções exclusivas de Estado sob sua responsabilidade. Essas carreiras poderão ser estruturadas a partir da aglutinação de alguns cargos ou mediante a transformação de categorias do quadro de pessoal já existente, observados certos limites constitucionais, tendo como pressuposto o sistema do mérito.

Tais carreiras serão estruturadas, evidentemente, a partir dos núcleos ou conjuntos de atribuições que possam ou devam ser unificados ou mantidos independentes, em virtude de suas características de especialização.

Cargos de atribuições generalistas, em que for possível adotar tal solução, devem ser constituídos mediante a agregação de conteúdos atributivos não diretamente vinculados às funções específicas da instituição, mas que detenham com esta relação de complementaridade que possa justificar sua classificação em separado e, ao mesmo tempo, a atribuição da qualificação de tipicidade derivada. Para que seja viável a unificação, há de considerar-se que a função primordial a ser executada pelos ocupantes desses cargos não será a de um economista, de um contador ou de um estatístico, mas a de ser um agente técnico capaz de oferecer suporte qualificado às ações finalísticas, e destas participar em diferentes situações.

Trata-se, sem dúvida, da adoção de classificação por categorias, mas de aplicação restrita e que terá como resultado redução imediata do número de cargos existente na administração pública, uma vez que alguns cargos, cujas atribuições possam ser unificadas, serão agregados. Esses cargos, no entanto, não serão integrados em um plano de classificação de cargos, mas em carreiras específicas, com lotação exclusiva em órgãos específicos. Em consequência dessa individualização, será necessário atribuir a essas carreiras estrutura remuneratória específica. Também será necessário, a partir das atividades típicas passíveis de serem desenvolvidas pelos seus ocupantes, definir um programa de formação que, ministrado anteriormente ao início do exercício das funções, habilite o servidor a compreender as peculiaridades de órgãos e entidades da administração pública e a desenvolver métodos e técnicas adequados a essas características.

---

18. Veja-se, por exemplo, o caso da criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), nos termos da Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011, para “administrar unidades hospitalares, bem como prestar serviços de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade, no âmbito do SUS” e “prestar às instituições federais de ensino superior e a outras instituições congêneres serviços de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública” e “prestar serviços de apoio ao processo de gestão dos hospitais universitários e federais e a outras instituições congêneres” (Brasil, 2011), entre outras finalidades. Em junho de 2020, a empresa já contava com um quadro de 35.714 empregados, alocados, por meio de contratos de serviços, em unidades hospitalares de universidades federais; em especial, suprimindo necessidades que, antes de sua criação, deveriam ser atendidas por servidores concursados, estatutários, mas que vinham sendo objeto de terceirização irregular. Empresas como a Empresa de Pesquisa Energética (EPC), a Empresa de Planejamento e Logística (EPL) e a própria Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S/A (Amazul) foram criadas com propósito semelhante – ou seja, permitir, mediante contrato, a prestação de serviços ao Poder Executivo que, em situação normal, deveriam ser supridos pelo quadro de pessoal estatutário.

Considerando-se, no entanto, a multiplicidade de cargos existentes no quadro de pessoal do Poder Executivo, há de se buscar alguns traços identificadores das peculiaridades das atribuições desenvolvidas pelas diversas categorias e cargos, para identificar quais destes poderão ser objeto da intervenção proposta e em que condições. É uma tarefa complexa, que terá de ser desenvolvida *a posteriori*, em cada órgão e entidade, e que demandará período de tempo prolongado. Para que se chegue a bom termo, será necessário identificar e classificar os cargos, por nível, a partir dos critérios descritos a seguir.

- 1) Cargos que podem ser agrupados com outros de atribuições conexas ou correlatas, em virtude da inexistência ou desnecessidade de especialização.
- 2) Cargos que devem ser mantidos individualizados, sob a forma de carreiras específicas, em virtude do princípio da especialização.
- 3) Cargos que devem ser mantidos em seu *status* atual, sem inclusão na nova sistemática, em face de sua identidade atributiva ou situação específica no quadro geral do Poder Executivo.

No primeiro grupo de cargos, podemos considerar aqueles que, embora comuns aos quadros de diversos órgãos e entidades da administração federal, por pertencerem a planos de cargos assemelhados ou, inclusive, compartilhados – como o Plano de Classificação de Cargos da Lei nº 5.645/1970 e o atual Plano Geral de Cargos do Poder Executivo –, podem ser caracterizados como comuns ou de inserção geral. Até mesmo cargos atualmente integrados a planos especiais de cargos, originados do PCC ou do PGPE, por mero desmembramento, podem ser objeto dessa racionalização, rompendo-se a lógica de *planos de cargos por área* que foi adotada a partir de 2006, em especial com o fim de permitir diferenciações remuneratórias decorrentes de negociações setoriais. O redesenho da estrutura ministerial, ocorrido a partir de 2019, evidenciou que a criação desses *planos de cargos* acaba sendo um empecilho a mais para a adequada gestão de cargos, como ocorreu a partir da fusão de quatro diferentes pastas na estrutura do ME, herdeiro do Pefaz, da carreira da seguridade social e trabalho, além de servidores da carreira do seguro social e outras situações.

Quanto ao segundo grupo, trata-se daqueles cargos que, em face de suas especificidades, não seriam integrados a uma carreira geral. Esses cargos, ou porque podem dar origem a carreiras específicas, em virtude do princípio da especialização, ou porque já estão integrados a outras carreiras ou categorias de caráter geral, seriam mantidos em sua situação atual, do ponto de vista classificatório, mas adotando-se, no que coubesse, as diretrizes relativas a ingresso e desenvolvimento na carreira. É o caso, por exemplo, dos servidores cujos cargos envolvam atividades de tecnologia da informação (TI), que, em 2016, foi objeto da frustrada tentativa de criação de uma carreira de analista de TI.

Finalmente, o terceiro grupo diz respeito aos cargos que devem ser mantidos em seu *status* atual, sem inclusão na nova sistemática, em face de sua identidade atributiva ou situação específica no quadro geral do Poder Executivo. Tais cargos são, mais precisamente, aqueles identificados com as atividades-meio, que, em virtude da Lei nº 9.632 e de diversos outros normativos,<sup>19</sup> passaram à condição de quadros em extinção, no Poder Executivo, já extintos ou a serem extintos à medida que vagarem. Embora a referida lei não tenha promovido a extinção da totalidade desses cargos, sua natureza atributiva não recomenda a estruturação de carreiras específicas; finalmente, são cargos que, pela natureza de suas atribuições, não são imediatamente passíveis de tipificação derivada e cujas atividades já têm sido amplamente terceirizadas, o que dificulta, sem opção política clara nesse sentido, a estruturação de carreiras em que possam ser integrados os atuais ocupantes e retomado o processo de provimento de seus cargos vagos. São estes: agente de serviços de engenharia, vigilante, agente de portaria, artífice de artes gráficas, artífice, auxiliar de serviços gerais, auxiliar operacional de agropecuária, auxiliar operacional de serviços diversos e motorista/motorista oficial e assemelhados.

O instrumento normativo destinado à implantação de cada carreira haverá, assim, de ajustar-se tanto às diretrizes estabelecidas legalmente quanto aos critérios supramencionados para que se possa ultrapassar a fase de incrementalismo que vem marcando as discussões sobre carreiras em nosso país. Embora a implantação e a estruturação de carreiras sejam vistas rotineiramente como “tábua de salvação” para servidores de determinados setores, em vista da possibilidade de que possam ser beneficiados com melhorias remuneratórias, é necessário não perder de vista que o objetivo mediato dessas medidas há de ser a formação de carreiras sólidas, que permitam um processo contínuo de recrutamento, seleção, formação e retenção de pessoal qualificado.

A vedação constitucional de provimentos derivados impede, por exemplo, que servidores admitidos sem o requisito de ingresso por concurso público possam ser transpostos para carreiras específicas, ainda que de atribuições similares ou idênticas, em vista da exigência de *concurso público* para ingresso em cargos públicos. Da mesma forma, não se pode meramente *transpor* de uma carreira qualquer o servidor já existente para outra com base na satisfação de requisitos de formação ou na mera semelhança ou continência de conteúdos atributivos. Esses limites constitucionais são marcos referenciais indispensáveis e inafastáveis na organização de carreiras, e constituem-se até mesmo em importantes mecanismos para assegurar um patamar mínimo de legitimidade e transparência nos seus processos de constituição.

---

19. Quando de sua aprovação, a Lei nº 9.632/1998 colocou em extinção 72.930 cargos ocupados. Ver, ainda, por exemplo: Lei nº 12.935/2013; Decreto nº 9.754/2019; Decreto nº 9.262/2018; Decreto nº 6.697/2008; Decreto nº 7.937/2013; e Decreto nº 5.927/2006.

Em 2012, no julgamento do Agravo Regimental no RE 602.414 (STF, 2012), em que se discutia a constitucionalidade da carreira de apoio administrativo às atividades fazendárias, mediante a transposição dos servidores da carreira de administração pública do Distrito Federal que estivessem exercendo suas funções na Secretaria de Fazenda e Planejamento – ou seja, a criação de uma nova carreira, com a eleição de servidores públicos pertencentes à carreira diversa para integrá-la –, a Corte adotou a seguinte decisão, fortalecendo a tese das limitações ao provimento derivado: “Ementa: agravo regimental no recurso extraordinário. Constitucional. Carreira da administração pública do Distrito Federal. Impossibilidade de provimento de cargo público por transposição. Agravo regimental ao qual se nega provimento” (STF, 2012).

Naquela ocasião, consignava a relatora, ministra Cármen Lúcia:

Ao reestruturar as carreiras da administração pública, o legislador distrital não observou a similitude das atribuições conferidas aos cargos recém-criados com aquelas desempenhadas pelos servidores ocupantes dos cargos extintos. Tampouco manteve o padrão remuneratório dos cargos. Como afirmado na decisão agravada, este Supremo Tribunal assentou a possibilidade de aproveitamento de servidor público em carreira diversa, sem que haja a realização de concurso público, *desde que haja similitude de atribuições, remuneração e grau de escolaridade*, o que não ocorreu na espécie vertente (STF, 2012, grifo nosso).

Em julgado de 2016, tem-se o seguinte:

Ag. reg. no recurso extraordinário com agravo 770.034

Relator: Min. Luiz Fux

Ementa: Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Administrativo. Transformação de cargo. Impossibilidade. Súmula vinculante 43. Precedentes. Multa do artigo 557, § 2º, do CPC/1973. Aplicabilidade. Agravo regimental desprovido (STF, 2016).

No caso em tela, servidores da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) buscavam o enquadramento em cargos de carreira, a pretexto da realização das mesmas atividades das carreiras instituídas pela Lei nº 10.871/2004. Todavia, o relator, ministro Luiz Fux, assim entendeu:

o acórdão recorrido está em sintonia com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a transposição, transformação ou ascensão funcional, de servidores públicos de uma categoria para outra, posto consubstanciar modalidades de provimento derivado, sem prévia aprovação em concurso público de provas e títulos, não se coadunam com a nova ordem constitucional. Essa orientação está consolidada na Súmula Vinculante 43, verbis: “É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso

público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido (STF, 2016).

Ainda em 2020, coerente com a linha jurisprudencial adotada, a Corte reiterou, no julgamento da ADI nº 3.199, o entendimento limitador da “fusão” de cargos distintos em apenas uma carreira:

ADI 3199 - 20.04.2020

Órgão julgador: Tribunal Pleno - Relator(a): Min. Roberto Barroso

Ementa: Direito administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Unificação de carreiras. Provimento derivado. Súmula vinculante nº 43. Inconstitucionalidade. 1. *A Lei Complementar nº 98/2001, do Estado de Mato Grosso, unificou as carreiras de “Agente Arrecador de Tributos Estaduais” e de “Agente de Fiscalização e Arrecadação de Tributos Estaduais” em carreira única denominada “Agente de Tributos Estaduais”, reunindo cargos com atribuições e requisitos de ingresso distintos em uma mesma carreira.* 2. *Hipótese de provimento derivado que viola a regra do concurso público para acesso a cargo efetivo (art. 37, II, CF/88 e Súmula Vinculante nº 43).* 3. O art. 10 da referida lei, que atribui aos Agentes de Tributos Estaduais competências para constituição do crédito tributário, viola o disposto nos arts. 37, II e XXII, da CF/88. 4. A lei em exame vigorou por mais de 18 (dezoito) anos, com presunção formal de constitucionalidade. Nesse contexto, atribuição de efeitos retroativos à declaração de inconstitucionalidade promoveria ônus excessivo e indesejável aos servidores admitidos com fundamento nas normas impugnadas. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente, com modulação de efeitos temporais a partir da publicação do acórdão. 6. Tese de julgamento: “A equiparação de carreira de nível médio a outra de nível superior constitui ascensão funcional, vedada pelo art. 37, II, da CF/88 (STF, 2020, grifo nosso).

E, a seguir, voltou ainda ao tema, ao apreciar hipótese de unificação de carreiras diferenciadas no Poder Legislativo de Santa Catarina:

RE 642895 – 15/05/2020

Órgão julgador: Tribunal Pleno - Relator(a): Min. Marco Aurélio - Redator(a) do acórdão: Min. Alexandre de Moraes

Ementa: Recurso extraordinário. Repercussão geral. Constitucional. Administrativo. Reestruturação de quadro funcional. Aglutinação, em uma única carreira, de cargos de carreiras diferenciadas. Inconstitucionalidade, por dispensar o concurso público. 1. Tema 667 da repercussão geral: legitimidade da reestruturação de quadro funcional por meio de aglutinação, em uma única carreira, de cargos anteriormente providos em carreiras diferenciadas, sem a observância do concurso público. 2. O Tribunal de origem declarou a inconstitucionalidade do artigo 24 da Resolução 002/2006, bem como do artigo 1º da Resolução 004/2006, ambas da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc), sob o fundamento de que as normas impugnadas permitem o acesso a cargo diverso daquele para o qual o servidor prestou concurso



público. 3. O artigo 24 da Resolução nº 002/2006 prevê a possibilidade de progressão funcional do cargo de Consultor Legislativo para o cargo de Procurador, dentro da carreira de Assessoria Institucional. 4. O cargo de Procurador, em qualquer de suas modalidades, tem atribuições e responsabilidades inegavelmente maiores que as atribuídas aos cargos de Consultor Legislativo I e II. 5. Assim, é evidente que não se trata apenas de progressão funcional dentro da mesma carreira, mas sim de acesso a cargo distinto por via transversa, o que é vedado pela Constituição Federal, ante a obrigatoriedade de realização de concurso público. 6. Dentro do arquétipo legal, constitucional e jurisprudencial que rege o acesso aos cargos públicos, vigora a regra da observância obrigatória do concurso público, não apenas na primeira investidura em cargos públicos, mas também o acesso a outros cargos no serviço público. 7. É vedado à Administração, a pretexto de reestruturar as carreiras, usurpar a obrigatoriedade de realização de concurso público. 8. Recurso extraordinário a que se nega provimento. Tese de repercussão geral: “*é inconstitucional, por dispensar o concurso público, a reestruturação de quadro funcional por meio de aglutinação, em uma única carreira, de cargos diversos, quando a nova carreira tiver atribuições e responsabilidades diferentes dos cargos originais*” (STF, 2013, grifo nosso).

A democratização do acesso aos cargos públicos, preconizada pelo legislador constituinte, ao adotar a regra de que somente se ingressasse em cargo público por concurso público, veio, assim, consolidar expressiva limitação à organização de carreiras no serviço público.

Consistindo a decisão dos constituintes em assegurar a organização de planos de carreira para os servidores, outra não poderia ser a interpretação do texto constitucional senão aquela adotada pelo STF, segundo a qual a organização de carreiras, para obedecer ao limite de concurso público para qualquer investidura em cargo público, não pode ser compatível com a figura dos provimentos derivados, que seriam inerentes a qualquer sistema que adotasse o conceito de carreira interna, fechada ou semifechada em sentido amplo. Segundo Paulo Modesto,

carreira é, portanto, uma *unidade hierarquizada de cargos públicos afins*. Sem a nota da afinidade, que permite a *mobilidade vertical interna*, não há carreira, mas sucessão de cargos distintos, o que é vedado, pois denota o abandono da ideia de avanço, de *progresso na mesma trilha*, ínsito no conceito de carreira, que exige um *núcleo homogêneo de atribuições e habilitações comuns para não ser deturpado*. A superposição de cargos distintos, de forma ascendente, permite o ingresso do agente em cargo sem homogeneidade, isto é, a transformação ou a transmutação da investidura original, o que não se compatibiliza com a exigência de investidura em cargo ou emprego público através de concurso público (art. 37, LI, CF). Ressalte-se que a presença de um *núcleo homogêneo de atribuições e habilitações profissionais* foi considerada relevante pela própria Constituição da República para a “fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório”, elemento essencial na estruturação de qualquer carreira.



O sistema de remuneração, nos termos da Constituição, deve observar “a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira, os requisitos para a investidura e as peculiaridades dos cargos” (art. 39, § 1º, I a III, com a redação da EC19). Parece evidente, portanto, que se o sistema remuneratório obrigatoriamente deve considerar a natureza das funções desempenhadas, o grau de responsabilidade dos agentes, os requisitos para investidura, as peculiaridades e a complexidade das atividades inerentes aos cargos, também a disciplina das carreiras deve fazê-lo, uma vez que é impensável dissociar a hierarquização própria das carreiras da hierarquização das formas de remuneração no setor público (Modesto, 2017, grifo nosso).

Qualquer alternativa a ser proposta, assim, haverá de adequar-se à limitação vigente, sob pena de constituir-se um sistema de carreiras inconsistente não apenas do ponto de vista técnico, mas também constitucional.

Se tal procedimento era tolerado, por se entender que, no regime constitucional então vigente, a exigência do concurso público apenas se referia à primeira investidura em cargo público, a nova ordem constitucional, inaugurada em 5 de outubro de 1988, não deixou dúvida de que, a partir desta, a investidura em qualquer cargo público somente se dá mediante concurso público específico ou promoção na carreira, excetuados, obviamente, os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

Em algumas situações, o STF admitiu a hipótese de consolidação, aglutinação, fusão e agrupamento de cargos, desde que haja afinidade de atribuições das carreiras ou cargos consolidados, em vista da “necessidade de dar espaço a soluções de racionalização administrativa” – ADI nº 2.335 (Brasil, 2003). Em outro caso (fusão de cargos de assistente jurídico e advogado da União, na Advocacia-Geral da União – AGU, ADI nº 2.713-1), o tribunal entendeu ser possível a aglutinação desde que haja “identidade substancial” entre os cargos, tais como compatibilidade funcional e remuneratória e equivalência de requisitos exigidos em concurso. No julgamento da ADI nº 1.591 (fusão de cargos de auditor de finanças públicas e fiscal de tributos estaduais, no Rio Grande do Sul), o STF considerou que a reestruturação convergente de carreiras similares é possível, com aproveitamento dos servidores, sem afronta ao art. 37, inciso II da CF, em razão da afinidade de atribuições das categorias unificadas. Não se trata, porém, de permitir que haja unificação ou fusão indiscriminada, ou ampla, mas seletiva e sempre determinada pela proximidade e identidade de conteúdos atributivos.

A reorganização de cargos e carreiras, assim, não se revela, por si só, inconstitucional, desde que não seja pretexto para promover a promoção de ocupantes de cargos mais singelos para outros de atribuições mais nobres, ou com remunerações superiores, o que mostraria propósito de burla à cláusula moralizadora do acesso aos cargos públicos contida no art. 37, inciso II da CF.

### 3 CONCLUSÕES E PROPOSTAS PARA UM SISTEMA DE CARREIRAS

Como se pôde perceber, a questão da organização dos quadros do serviço público federal em planos de cargos ou carreiras exige uma séria e profunda abordagem no rumo de sua adequada conceituação e implementação.

Este capítulo, que retoma pesquisas e reflexões por nós formuladas ao longo dos últimos 25 anos, permite concluir que, dada a incompletude dos processos de reformas, muitos dos problemas identificados ao longo desse período permanecem presentes, ainda que outros tenham sido amenizados ou parcialmente superados.

A história brasileira nunca registrou um enfrentamento decidido do desafio de construção de um serviço público profissionalizado e totalmente desvinculado da apropriação político-partidária dos seus cargos. O serviço público, suas entidades, seus quadros de pessoal e seus órgãos sempre foram loteados, invadidos e geridos como propriedade da classe política, que resistiu sempre, e até hoje resiste, às esparsas tentativas de profissionalização da gestão, democratização do processo de formulação de políticas e institucionalização do sistema do mérito.

Apesar de alguns retrocessos recentes, nos Estados Unidos,<sup>20</sup> na Inglaterra,<sup>21</sup> na França e na Alemanha, esse problema já foi solucionado, ainda que de forma não definitiva, por meio de medidas que vêm sendo adotadas desde a segunda metade do século XIX, instituindo-se, nesses países, um corpo burocrático sólido e profissionalizado. Dessa forma, as medidas de reforma adotadas nesses países têm buscado, para reduzir a rigidez e a autonomia burocrática, elevar o grau de politização da administração pública e reduzir os rigores dos sistemas de carreira vigentes.

Absolutamente atual, portanto, a afirmação constante da mensagem presidencial enviada por Washington Luís ao Congresso em 1929, a qual apontava, no que hoje pode ser interpretado como uma profecia e um conselho aos governos futuros, que, “para o desenvolvimento do Brasil, tão indispensável é a ordem pública, a estabilidade da moeda, o equilíbrio do orçamento, o aparelhamento econômico, como a reorganização do funcionalismo” (Nascimento, 1962, p. 30).

---

20. Não obstante, as reformas promovidas em alguns estados, já mencionadas, e as tentativas do governo do então presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, de reduzir a extensão do serviço público de carreira demonstram que, até mesmo lá, as pressões por flexibilização são consideráveis.

21. No Reino Unido, segundo o alerta de Collington e Mazzucato (2021), desde o advento da nova governança pública, e sob a orientação neoliberal, houve um crescimento do uso de empresas de consultoria, o que levou a uma infantilização e dependência inaceitável de consultores em gestão. Embora tenha origem em governos conservadores, a tendência foi mantida por governos trabalhistas. Essa dependência, em detrimento das capacidades do serviço civil de carreira, comprometeu até mesmo a capacidade de resposta à covid-19. A terceirização de elementos centrais de novas iniciativas a consultores tornou-se o padrão, baseada na premissa de que os funcionários públicos “estão presos às velhas formas e sem competências relevantes” e que não têm capacidade interna suficiente para entregar o que os ministros querem. Segundo as autoras, gastos elevados com consultorias, com baixa transparência, poderiam ser destinados ao serviço público, e a pandemia destacou o quanto é importante ter governos adaptáveis, capazes e responsáveis, bem como ter a necessidade de manter funções críticas de política e serviços na esfera do Estado para assegurar capacidades dinâmicas e a capacidade de enfrentar os desafios do futuro (Collington e Mazzucato, 2021).

Para que se opere essa reorganização, é indispensável que se dê solução à ausência de algo que se possa chamar de política de recursos humanos.

Não obstante o discurso governamental, recorrente na linha das “reformas, as políticas administrativas não são sequer formuladas, em contexto em que o incrementalismo determina as ações do governo, notadamente subordinadas à ótica de caixa e da contenção dos gastos públicos, o que é agravado pelas dificuldades enfrentadas pelo órgão central do Sistema de Pessoal Civil, atualmente o Ministério da Economia, no qual os temas da área de gestão de pessoas se acham relegados a um plano hierárquico que não condiz com sua importância.

Passados quase 34 anos da entrada em vigor da Carta de 1988, não se pode mais atribuir os problemas existentes à herança do período autoritário ou da transição democrática, ou da ausência de implementação de medidas que a própria Constituição definiu. Antes, é preciso ver que o que se fez ao longo desse período não observou um planejamento estratégico, ou uma visão de futuro, mas decorreu de improvisações, permeadas de medidas positivas, embora insuficientes, mas que, pelo menos, permitem a retomada desse tema em bases menos problemáticas que as que existiam quando da entrada em vigor da Lei nº 8.112, em dezembro de 1990.

A complexidade do problema analisado implica a necessidade da busca de um novo paradigma para a organização dos quadros da administração federal. Os sintomas da *crise do paradigma* vigente explicitam-se à medida que não se construiu, desde a vigência da Carta de 1988, uma alternativa viável e consistente para a estruturação de carreiras. As regras estabelecidas pelos planos de cargos em vigor tornaram-se imprecisas, novas alternativas foram buscadas fora do seu padrão de racionalidade, e seus conceitos progressivamente abandonados em prol de conceitos ainda menos definidos.

Torna-se necessário, assim, oferecer soluções para o problema, rompendo com o ciclo atual, cujas condições se mostraram particularmente prejudiciais à organização de um sistema de carreiras consistente com as peculiaridades do contexto brasileiro.

Como alerta, a OCDE (2008, p. 22), embora os méritos de um sistema de carreira sejam inequívocos, há também algumas fraquezas a serem consideradas, como a tendência à geração de uma cultura avessa ao risco e contrária à inovação e à modernização, ou inadequada à prestação de serviços e outras atividades orientadas para o cidadão ou usuário, além de proporcionar pouca flexibilidade na organização de várias combinações de habilidades e na adaptação rápida de habilidades e competências a um ambiente em mudança.

Tais razões, contudo, não devem levar à extinção do sistema do mérito no serviço público, como tem ocorrido, por exemplo, nos Estados Unidos, deteriorando o

serviço público de carreira. Segundo Bowman e West (2007), no estado do Texas, o sistema do mérito foi extinto em 1985, e todos os servidores passaram a ser contratados livremente. Em 1996, na Geórgia, todos os novos servidores passaram a ser contratados de forma discricionária; na Flórida, em 2001, foi eliminada a estabilidade para gerentes intermediários. A Carolina do Sul e o Arkansas aboliram o sistema do mérito, enquanto estados como Indiana, Delaware e Kansas reclassificaram seus serviços civis de carreira para permitir a livre contratação de pessoal.

No nível federal, agências como a Federal Aviation Administration, o Internal Revenue Service, o Government Accountability Office e a National Aeronautics and Space Administration receberam dispensa total ou parcial de observarem o título 5 do U.S. Code, que define o sistema do mérito.

Em fins de 2020, o então presidente Donald Trump editou um decreto (*executive order*) para alterar o regime de trabalho de milhares de servidores públicos e tornar mais fácil sua demissão.

Segundo o disposto na Executive Order 13.957, de 21 de outubro de 2020, seria criada uma nova categoria de servidores (a tabela F), o que permitiria às agências governamentais reclassificar postos de trabalho, em posições para as quais a proteção constitucional e estatutária dos servidores seria eliminada, colocando-os sob risco de demissão discricionária. Essa ordem executiva possibilitaria às agências incluir cargos indicados politicamente nessa nova tabela F, sem base em seleção meritocrática, criando, assim, uma nova categoria de cargos políticos. Seria nada menos que uma tentativa de marginalizar o serviço público de carreira, ao transferir para esse novo “tipo” de funcionário as tarefas de formulação de políticas, com o fim declarado de politizar a administração – ou seja, fortalecer o comando político sobre a “máquina” administrativa. Embora declaradamente a intenção fosse assegurar que esses servidores tivessem “temperamento apropriado, perspicácia, imparcialidade e bom senso”, em razão da natureza de suas funções, e que, por isso, não poderiam ser protegidos pela estabilidade, o resultado seria a desmoralização do sistema do mérito, implementado desde 1883 no governo federal, partidarizando ainda mais o serviço público do país. E isso em um país no qual quase metade das posições do *senior civil service* já podem ser providas por critério político, como ocorre, no Brasil, com os cargos DAS e semelhantes.

Contrariando princípios basilares do sistema do mérito, o novo decreto liberaria as agências desses princípios e dessas regras, tanto para a contratação quanto para a demissão; além disso, servidores permanentes, de carreira, teriam seu *status* alterado pelas agências, sem direito ao regime jurídico anterior. E passariam, nessa condição, a ter como “colegas” indivíduos nomeados politicamente, sem seleção pública.

Contudo, essa proposta não chegou a ser implementada: com a derrota de Donald Trump, o processo foi interrompido. Em 22 de janeiro de 2021, o presidente Joe Biden, em uma das suas primeiras medidas, editou a Executive Order 14.003, revogando a de Trump e preservando o sistema anterior.

Assim, para que o sistema do mérito não seja visto como obstáculo à boa gestão, levando à tentativa de sua *mitigação* ou até mesmo de sua eliminação, deve-se procurar contornar os aspectos considerados negativos de um sistema de carreiras, decorrentes da permanência indeterminada do servidor no cargo público, tais como a desmotivação, a inércia e a falta de iniciativa. Um sistema de carreira baseado no mérito não pode compactuar com a proteção aos incompetentes, medíocres ou acomodados. Deve mitigar, ainda, a tendência de que o corpo funcional se torne uma “casta” ou corporação fechada em que seus membros perdem o contato com a realidade fora da administração pública e com as necessidades do público a que devem servir.

Em vista da complexidade do tema, parece demasiado pretensioso tentar alcançar, com os escassos meios à nossa disposição, propostas válidas no sentido da implantação de planos de cargos e carreiras segundo critérios técnicos adequados, mas complexos. Além disso, a tendência à simplificação exagerada, de modo a permitir a *administração discricionária* dos recursos humanos e o atendimento das necessidades do momento da forma mais conveniente, aliada ao discurso de alguns setores do serviço público que defendem uma “renovação” radical da forma como a questão deve ser abordada, é prejudicial à discussão séria do tema.

No caso da implementação de um sistema de desenvolvimento em carreira para os servidores públicos federais, parece estar nesse ponto o nó da questão.

Há crescente pressão por parte dos servidores públicos e suas entidades sindicais para que seja adotado no Brasil o conceito de *carreira interna*, o que geraria um sistema de carreira do tipo fechado, cujas regras permitiriam ao servidor definir sua própria carreira no serviço público – ao ingressar em determinado nível, cargo ou área – e, a partir disso, conciliar possibilidades e interesses bem como ascender continuamente na “máquina” até a posição que lhe fosse satisfatória.

Para tanto, são preconizados modelos tais como *carreira por área*, *carreira por órgão*, *carreirão*, *carreira em Y*,<sup>22</sup> todos estes, *a priori*, incompatíveis em maior ou menor grau com o princípio de democratização do acesso aos cargos públicos admitido pela Constituição em vigor.

---

22. Uma carreira em *Y*, cujo uso se dá com maior frequência em empresas ou instituições de tecnologia, pressupõe que, em determinado momento do desenvolvimento na carreira, o empregado continue em sua atividade técnica, para a qual foi contratado, aprofundando sua especialização – ou seja, direcionado para as atividades gerenciais ou de liderança. Assim, haveria dois “ramos” saindo do mesmo “tronco”. A carreira em *Y* tem como derivação a carreira em *W*, adotada por algumas firmas, na qual, além dos ramos técnico e gerencial, o ramo de *gestor de projetos* permite que um técnico continue executando suas atividades, mas com funções de gestão menos amplas que as do ramo gerencial, cujo “desaguadouro” é a alta direção.

No entanto, esse parece ser um falso debate: a adoção de modelo de organização de carreira destinado a satisfazer pretensões dessa natureza não implica solução ótima que justifique a radical modificação dos conceitos a serem empregados para a organização de um sistema de carreira no Brasil.

Segundo a lição de Marcel Piquemal (*apud* Ziller, 1989, p. 34-35) entre o sistema de carreira – entendido, *stricto sensu*, como sistema fechado – e o sistema de cargo (sistema aberto), há apenas diferenças de método, e não diferenças de fundo. Essa visão se confirma pelas tendências já apontadas: de um lado, nos quadros organizados em sistemas fechados, observa-se a tendência ao recrutamento sobre empregos precisos, mitigando o alcance da classificação por categorias; de outro lado, nos países que adotam o sistema de cargo, ou aberto, existe um esboço de carreira sob a forma de promoção por mérito ou antiguidade; e, enfim, as funções públicas de caráter “pragmático” mesclam técnicas de carreira e emprego.

A existência de um sistema de carreira não pode dispensar a existência de cargos que constituem os patamares de enquadramento dos funcionários. O sistema de carreira não pode ignorar as etapas, os pontos de apoio sobre os quais se dá a promoção.

A solução desse problema deve atender à natureza do serviço público. O sistema de carreira, é verdade, é mais próximo do regime de direito público, enquanto o sistema de cargo é mais próximo do regime de direito privado, contratual, embora não seja incompatível com o regime estatutário. A composição entre os dois sistemas, buscada pelos sistemas “pragmáticos”, fugindo do rigor de cada um, visa conciliar a eficiência necessária à ação do Estado com as virtudes do regime estatutário.

A forma como o problema deve ser abordado, no entanto, não pode ignorar a lição de Dallari:

O plano de carreira não pode ser entendido como um benefício ao servidor, mas sim como um instrumento de melhoria do serviço público, como meio de proporcionar a melhoria da qualidade de vida da coletividade, enfim, como forma de satisfazer o interesse público, proporcionando também, mas não exclusivamente, vantagens aos servidores, aos bons servidores, aos melhores servidores públicos (Dallari, 1990, p. 53).

Nessa perspectiva, estão as diretrizes nacionais para a instituição de planos de carreira, cargos e salários (PCCS) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), aprovadas pela Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUS em 2006, nas quais o plano de carreira é definido como o

conjunto de normas que disciplinam o ingresso e instituem oportunidades e estímulos ao desenvolvimento pessoal e profissional dos trabalhadores, de forma a contribuir com a qualificação dos serviços prestados pelos órgãos e instituições, constituindo-se em instrumento de gestão da política de pessoal (Brasil, 2006).

Com base nessa premissa, cumpre então, à guisa de conclusão, propor, à luz dos elementos obtidos, propostas para sua solução.

Para melhor compreensão das possibilidades de solução para o problema da organização de planos de carreira para a administração federal, é necessário resgatar alguns elementos que, como vimos anteriormente, são limites e condicionantes, gerando efeitos de grande impacto.

O primeiro desses elementos é a necessidade e a conveniência de que seja mantida a unicidade de regimes de trabalho, vedando-se a reimplantação do regime celetista no âmbito da administração federal, ou de regimes diferenciados para servidores de carreira, por definição recrutados para exercer atividades de caráter permanente.

Ainda que o debate sobre a vinculação da estabilidade ao regime estatutário, sob a perspectiva da proteção aos servidores em atividade típica ou exclusiva de Estado, possa parecer tentador, na medida em que permaneceriam protegidos pela estabilidade no cargo os servidores que estão mais expostos, em suas atividades, a pressões indevidas, a própria dificuldade, já examinada, de aplicar essa segregação abre caminho a um debate que pode resultar infrutífero, ou, na melhor das hipóteses, em soluções injustas.

Ademais, não se há de falar, atualmente, em impactos previdenciários do regime estatutário, visto que as ECs nºs 41/2003 e 103/2019 eliminaram, para os servidores investidos em cargos desde 2004, o direito à aposentadoria integral. A EC nº 103/2019 foi ainda além, estendendo o fim da aposentadoria integral e da paridade de reajustes entre ativos e inativos de forma compulsória para todos os entes da Federação.

A preservação do Regime Jurídico Único (RJU), estatutário, aplicável aos servidores titulares de cargos efetivos, não impede, por tratar-se de situações diferentes, a contratação de pessoal temporário, nos limites estabelecidos pela legislação que regulamenta o art. 37, inciso IX da Constituição, que permite essa solução para atender a necessidades temporárias de excepcional interesse público. A Lei nº 8.745/1993 já dispõe sobre essas situações, tendo sido alterada, ao longo de sua vigência, em nada menos que 22 oportunidades. Em sua atual redação, esta já é razoavelmente abrangente, cobrindo grande leque de possibilidades de contratação temporária e, sob sua regência, mais de 26.900 trabalhadores civis no serviço público federal, em setembro de 2020.<sup>23</sup> No entanto, trata-se de pessoal que, por definição, *não integra* o sistema de carreiras e que não pode, igualmente, exercer

---

23. Desse total, 9.455 eram professores visitantes ou substitutos, contratados por instituições de ensino e outros 7.169 contratados pelo IBGE para execução de atividades relacionadas ao Censo Demográfico 2020, conforme dados do Portal da Transparência, da Controladoria-Geral da União (CGU). Disponível em: <<https://bit.ly/3yD4wuC>>.



atividades em que seja pressuposto à proteção no exercício do cargo, notadamente em atividades de regulação, fiscalização e tributação.

O segundo é o mandamento inserido no parágrafo 1º do art. 37 da CF/1988, com a redação dada pela EC nº 19/1998, que, embora não mais preveja a garantia expressa de isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas do mesmo poder ou entre servidores dos diferentes poderes, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho, permite que se extraia entendimento nesse sentido, uma vez que os critérios utilizados para a fixação dos padrões de remuneração deverão ser igualmente isonômicos, em função do que prevê o *caput* do art. 5º da Constituição.

Outro dispositivo correlato é o mandamento de que sejam submetidos a concurso de efetivação os servidores não concursados, para que sejam enquadrados em carreiras, como decorre do art. 19 do ADCT.

A Lei nº 8.112/1990 transformou todos os empregos em cargos públicos – por natureza, efetivos –, com os “servidores” nestes investidos, sem, sequer, consultar quanto à estabilização ou não pelo art. 19 do ADCT, o que levou ao ajuizamento, tardio, da ADI nº 2.968.

Independentemente do que venha a ser decidido, há de se considerar o precedente adotado no julgamento da ADI nº 2.949, em 2007, em que, apreciando a constitucionalidade do § 1º da Lei nº 10.254/1990, do estado de Minas Gerais, o STF considerou, por unanimidade, que não é possível levar em conta, para fins de efetivação, a mera aprovação no concurso para esse fim, não obstante a classificação no certame, no caso dos servidores não estabilizados, sob pena de subversão da ordem de classificação em concurso. Assim, a contrário senso, seria possível a consideração de que os estabilizados poderiam ser efetivados desde que aprovados nesse concurso de efetivação, observada a pontuação estabelecida em lei, sem a obrigatoriedade de observância de ordem de classificação ou existência de vagas.

As leis que instituíram ou reorganizaram algumas carreiras, desde então, tentaram, como já mencionado, estabelecer distinção entre concursados e não concursados, para fins de transposição. Mas, em grande parte dos casos, até mesmo tal distinção em nada resultou, pois os servidores estabilizados ou não passaram a fazer jus a remunerações iguais ou aproximadas das carreiras constituídas. E, passados 32 anos da promulgação da Constituição e trinta anos da implantação do RJU, pouca utilidade prática haveria em fazer uma ampla revisão das situações constituídas; notadamente, as aposentadorias estatutárias concedidas desde então. À luz do princípio, reconhecido pelos tribunais, da estabilidade das relações jurídicas, é bastante improvável que quaisquer efeitos a serem obtidos, do ponto de vista fiscal, fossem validados. Mesmo que o STF venha a julgar a ADI nº 2.968, é grande a possibilidade de que venha a modular seus efeitos com eficácia



*ex nunc* – ou seja, para o futuro, preservando as aposentadorias já concedidas e os direitos consolidados.

Quanto ao terceiro elo – talvez, entre todos, o principal, na medida em que produz insumos que poderiam ter viabilizado a implementação dos demais –, este carece de etapa anterior, mas decisiva.

Para assegurar a coerência dos planos de carreira com as demais disposições relativas à isonomia e ao RJU, torna-se necessário elaborar, antes da implantação dos planos de carreira propriamente ditos, um conjunto de diretrizes gerais que a orientem, aplicáveis a toda a administração pública federal.

O meio mais hábil para que se atenda a tais limites e princípios é a criação e a aprovação, pelo Congresso Nacional, de uma lei, norma jurídica superior infraconstitucional, capaz de estabelecer as regras gerais, as diretrizes para a implantação dos planos de carreira. Não se pode implantar planos descolados da realidade. Não se pode elaborá-los e discuti-los sem que haja parâmetros mínimos. É essencial que se tenha a medida da complexidade e da sistematicidade de carreiras, planos e cargos existentes para que possam ser ajustados à necessidade de assegurar regras transparentes de desenvolvimento em carreira ao servidor e corresponder aos princípios gerais de legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade que regem a administração pública.

A tendência recente verificada traduz intenção explícita de tentarem-se soluções paliativas que ocultam a intenção de contornar dificuldades no trato do problema, sem atentar para a amplitude de suas repercussões sobre a administração pública.

Do ponto de vista conceitual, a incompatibilidade entre as propostas defendidas por alguns segmentos do serviço público, e por parte das próprias instituições governamentais, e o sistema admitido pela Constituição colocam em xeque os modelos apresentados à discussão. Somente se viabilizará uma solução duradoura para a organização do sistema de desenvolvimento em carreira se as propostas forem adequadas aos limites constitucionalmente impostos e ao interesse da sociedade.

Como evidencia o exposto ao longo deste estudo, somente por meio de um conceito de carreira que considere como elemento nuclear o conteúdo atributivo do cargo que se estará atendendo à norma constitucional, sob pena de construir um castelo de cartas sobre conceitos artificiais, como constatamos a partir da análise das medidas adotadas ao longo do período analisado.

Por sua vez, as tendências atualmente em evidência demonstram o perigo de deixar o assunto sem o merecido tratamento: sem as diretrizes que orientem a implantação dos planos de todos os poderes, ou com diretrizes enviesadas pelo corporativismo, cada plano ou proposta tende a constituir-se em casuísmo, sem qualquer correlação com o todo. Tais tendências têm como produto, não a definitiva

e correta implantação dos planos de carreira na administração pública, mas a adoção de medidas de alcance parcial contrárias à efetiva implantação do sistema do mérito e de processos transparentes de qualificação dos servidores.

A adoção de um modelo equivocado, partindo-se da premissa da simplificação conceitual, poderá ter, além disso, como consequência, um grave e profundo engessamento da máquina administrativa, o que contribuiria absurdamente para o aumento do corporativismo. Instituído-se, por exemplo, carreiras por órgão, com denominação própria e individualizada, identificadas com a natureza do órgão, estar-se-ia criando um grupo de carreiras diferenciadas e, portanto, incompatíveis entre si, no sentido de que cada uma teria suas características próprias.

Outro problema grave decorrente da adoção de princípios inadequados à sistematicidade do serviço público federal seria a inviabilização em definitivo da implantação de política remuneratória mais equitativa entre os três poderes e inclusive no mesmo poder. Cada plano, proposto por uma área ou um órgão do governo, e atendendo apenas às suas carreiras específicas e aos servidores nestas enquadrados, trataria do seu próprio sistema de remuneração, que instituiria vencimentos e vantagens sem nenhuma consideração em relação aos planos de outros órgãos ou áreas. É de supor-se que não seria tranquilo assegurar, a todos os servidores de todos os órgãos que hoje ocupam os mesmos cargos, mas que passariam a ocupar cargos novos nas novas carreiras, as mesmas vantagens: algumas carreiras seriam privilegiadas, em processo já por demais conhecido e que se repete ciclicamente.

Essa complexidade exige a busca de caminhos que aliem o interesse público, a conveniência da administração, o direito dos servidores e a busca da eficácia e eficiência, além do respeito aos limites jurídicos impostos pela natureza do objeto de intervenção. As medidas que vierem a ser adotadas somente serão duradouras e adequadas se atenderem a esses requisitos, os quais não são, necessariamente, contraditórios.

Há de se buscar, portanto, instrumentos para garantir que esses princípios sejam respeitados, o que exige que se dê um novo tratamento à matéria, que contemple aspectos e etapas fundamentais, conforme descrito a seguir.

- 1) Levantamento completo, nos três poderes, de cargos e categorias funcionais e respectivas atribuições, a fim de subsidiar a implantação dos planos e seu posterior enquadramento nestes. Esse levantamento deverá permitir a identificação e a descrição de todos os cargos existentes, os quais serão, posteriormente, classificados, avaliados e agrupados, de acordo com seus conteúdos ocupacionais e níveis de responsabilidade

e qualificação. Sem esse reordenamento geral dos cargos e funções, será impossível alcançar as etapas posteriores da organização de carreiras. Segundo recomenda a OCDE,

o serviço público brasileiro também precisa de um meio padrão de avaliação de cargos para fins de remuneração e classificação, a fim de introduzir mais transparência no sistema de remuneração e avançar para uma gestão mais eficiente dos níveis relativos de remuneração. Um princípio fundamental da organização deve ser a adequação de todos ou da maioria dos cargos em um sistema comum de classificação para definição de níveis e remuneração e uma estrutura comum de competência para fins de recrutamento, seleção e desenvolvimento de equipe. O princípio básico da classificação de cargos é que cargos similares com funções, desafios e condições de trabalho equivalentes devem ter remuneração equivalente (uma exigência constitucional – artigo 39, § 1º). Um sistema de classificação de cargos ajudaria a afastar o foco dos trabalhos individuais e a quebrar demarcações. Apesar de carreiras técnicas, profissionais e científicas especializadas serem naturalmente específicas para certos ministérios ou agências, elas também devem ser classificadas dentro da estrutura comum (OCDE, 2010, p. 168).

- 2) Elaboração de diretrizes técnicas para a implementação de planos de carreira na administração federal, adequadas à necessidade de recuperação conceitual da matéria ajustada à complexidade do serviço público e aos limites constitucionais. Essas diretrizes, tomando-se como ponto de partida o universo de cargos e respectivas atribuições, permitirão a fixação de critérios básicos para a constituição das carreiras e as regras gerais para sua administração. Tais diretrizes terão caráter geral, servindo como meio para que, no uso da autonomia que a Constituição assegura aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário para dispor sobre a organização e a remuneração de seus cargos, não seja violada a norma superior, de caráter geral, que determina a isonomia como decorrência da implantação dos planos de carreira. Em consequência, é essencial que se assegure também, por meio do instrumento próprio, que no âmbito do mesmo poder os planos de carreira sejam constituídos com base em regras gerais que lhes garantam coerência e compatibilidade de uns com os outros.
- 3) A estruturação dos planos deve ser orientada em função dos cargos e suas atribuições, organizando-se uma estrutura a partir de grupos ocupacionais, carreiras, classes e cargos em função de suas especificidades. Essa estrutura perpassaria todos os ministérios e entidades autárquicas e fundacionais.
- 4) Organização das carreiras em função de um quadro geral de pessoal para todos os servidores do mesmo poder, como consequência da adoção do RJU, evitando-se a organização de carreiras ou planos por órgãos ou áreas, o que

geraria planos estanques e diferenciados, que inviabilizariam a implantação correta da isonomia salarial e a mobilidade horizontal. Isso não significa, em nenhuma hipótese, a adoção de carreira única para todo o serviço público, mas carreira única para os mesmos cargos, com lotação distribuída em todos os órgãos em que sejam necessários, viabilizando-se a mobilidade entre estes e a otimização do aproveitamento da força de trabalho.

- 5) Revisão dos conceitos de progressão e promoção como formas de desenvolvimento na carreira, de modo que sejam suprimidos aqueles incompatíveis com o texto constitucional e definidos claramente aqueles subordinados ao sistema do mérito. A uniformização dos mecanismos de desenvolvimento – resguardadas as peculiaridades decorrentes da estrutura e perfil de cada carreira – agregará maior grau de transparência e seriedade à administração das carreiras, de modo que carreiras de níveis de complexidade, qualificações e responsabilidades semelhantes não sejam tratadas de forma anti-isonômica.
- 6) Revisão e disciplinamento dos mecanismos e processos de avaliação de desempenho, atrelados sempre que possível a critérios de aferição da qualidade e produtividade do trabalho realizado. Esses mecanismos devem ser capazes de embasar os processos de desenvolvimento, reduzindo-se a importância do critério de antiguidade; medida que guarda consonância com a tendência mundial, como mostra o relatório da Organização Internacional do Trabalho (OIT), *El Trabajo en el Mundo*, de 1989,

tradicionalmente, em muitos países o critério para a promoção se baseia na antiguidade. Porém, há alguns anos, a promoção por mérito vem ganhando importância, porque os governos começaram a estabelecer métodos de avaliação do mérito mediante exames de ascensão, de qualificação do desempenho e do histórico da atuação anterior dos funcionários públicos. (...) Em alguns países, se têm renunciado totalmente ao critério da antiguidade como base para a promoção. No serviço público australiano, por exemplo, no qual durante quase quarenta anos se havia recorrido à antiguidade para desempatar nos casos de desempenho profissional dos funcionários, o mérito é agora o único critério para a promoção e para a determinação dos recursos de apelação. Nos Estados Unidos, o tempo de serviço não influi nas decisões com relação à ascensão, a não ser que esteja diretamente vinculado com a capacidade de efetuar o trabalho correspondente. Na Suécia, se prefere hoje o critério da competência (OIT, 1989 *apud* Abrucio, 1993, p. 98).

A adoção de sistemas de avaliação de desempenho, além disso, deverá respeitar as peculiaridades de cada carreira. A partir de regras e critérios de aplicação geral, é necessário prever que cada carreira deve ser sujeita a critérios uniformes, diferenciando-se, quando for o caso, a avaliação de desempenho de carreiras diferentes.

- 7) Subordinação da implantação dos planos à efetivação, mediante concurso público aberto a todos os cidadãos, dos servidores não concursados, ficando os não aprovados que já são estáveis em quadro em extinção.
- 8) Fixação de tabelas de vencimento ou subsídios – ou escalas ou grades de vencimento ou subsídios – que atendam à complexidade dos cargos existentes e suas posições hierarquizadas relativamente aos demais. A classificação e a avaliação de cargos a partir de critérios tecnicamente consistentes permitirá que se possa estabelecer comparações entre as carreiras e os cargos, contornando-se a tendência à mera equiparação de remunerações ou ao seu nivelamento artificial, equalizando-se o desigual.
- 9) Implementação de processos de aperfeiçoamento e formação inerentes à sua evolução na carreira profissional, associados a mecanismos de recompensa salarial pela sujeição do servidor, de maneira uniforme e isonômica.
- 10) Definição de regras de enquadramento nos novos planos e tabelas ou grades de vencimento em função de critérios objetivos (tempo de serviço, mérito e hierarquização dos cargos), corrigindo-se desvios verificados em passado recente em todos os poderes.
- 11) Definição em lei dos critérios a serem considerados para orientar a seleção de ocupantes de cargos em comissão, inclusive a titularidade de cargos efetivos, regidos pelo RJU e pertencentes a planos de carreira organizados, qualificados para seu exercício, excetuados os de natureza especial e dirigente máximo de autarquia e fundação, e competências como capacidade de gestão, de inovação e adaptação à mudança, de liderança e de colaboração, motivação e orientação estratégica. Sobre esse aspecto, vale recordar as lições de Wahrlich abordando as impropriedades da Lei nº 284/1936, que se repetiram nos planos posteriores, em maior ou menor medida:

Nos primeiros anos da Lei do Reajustamento, a generalização do provimento, em comissão, dos cargos de direção e o exercício, mediante gratificação de função, das posições de chefia, trouxe para os ocupantes das classes iniciais, ou seja, para os mais jovens, oportunidades de galgarem mais rapidamente posições de relevo na administração pública. Como esses anos coincidiram, em decorrência do disposto na mesma lei, exatamente com o início da institucionalização do sistema do mérito, o provimento em comissão dos cargos de direção e o exercício das funções de chefia mediante gratificação de função tendiam a beneficiar justamente os que estavam ingressando em serviço através de concurso público. Seria, assim, fator de atração no recrutamento para a função pública e foi benéfico do ponto de vista da eficiência administrativa.

A longo prazo, entretanto, constataram-se seus efeitos disfuncionais como, aliás, assinalou em outro artigo, há vários anos, a autora deste, ao dizer:

(...) Se, por um lado, o sistema da Lei nº 284 teve inicialmente a vantagem de permitir uma rápida renovação das equipes dirigentes, por outro lado sua adoção indiscriminada e permanente gerou tantos males quanto os que pretendia evitar, visto que a chefia em comissão torna a carreira extremamente aleatória. Pode-se mesmo dizer que, no sentido integral do termo, não há carreira no serviço público federal brasileiro. Mesmo nos casos em que um funcionário faz carreira através do exercício de cargos em comissão, isso pode ter acontecido por motivos que nada tenham a ver com a qualidade de seu desempenho. Esse, aliás, é um aspecto extremamente negativo da administração brasileira, que urge corrigir. Já constitui mesmo sério problema de ética profissional, ao ensejar o comodismo, ao estimular a transigência, mesmo contra convicções pessoais, de ocupantes de cargos em comissão, temerosos, quer por questão de prestígio, quer por questão financeira, de perderem tais cargos (Wahrlich, 1976, p. 36).

- 12) Definição de um procedimento para a seleção de ocupantes de função de confiança ou cargo em comissão, inclusive os de livre nomeação e exoneração, com caráter vinculante, mediante processos de chamada pública, abertos a todos os interessados que comprovem o cumprimento dos requisitos para sua investidura, nos termos estabelecidos em edital, para elaboração de lista tríplice, a ser submetida à autoridade responsável pela nomeação. Esse processo deve caber a uma comissão de seleção, integrada por pelo menos três membros, dos quais dois seriam titulares de cargos efetivo e pelo menos um deles, ocupante de cargo em comissão ou função de confiança de nível equivalente ao cargo ou função a ser provido, cuja composição e procedimentos serão estabelecidos em ato do dirigente máximo do órgão ou da entidade. Esse órgão, contudo, não deve ser dotado de *autonomia* ou *mandato* no sentido que lhe dá a Lei nº 64/2011, de Portugal, que criou a Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública, com função de gerir os processos de seleção de pessoal para cargos de direção superior e intermediários e definir os critérios aplicáveis na seleção de candidatos (competências de liderança, colaboração, motivação, orientação estratégica, orientação para resultados, orientação para o cidadão e serviço público, gestão da mudança e inovação, sensibilidade social, experiência profissional, formação académica e formação profissional). A lei portuguesa prevê que os membros dessa comissão exerçam mandatos por cinco anos (presidente) e quatro anos (vogais), e “actuam de forma independente no exercício das competências que lhes estão cometidas por lei e pelos presentes Estatutos, não podendo solicitar nem receber instruções do governo ou de quaisquer outras entidades públicas ou privadas” (Portugal, 2011). Por tratar-se de atividade que deve ser exercida sob demanda, não nos parece que tal estrutura institucional e centralizada deva ser adotada no

Brasil, por ora, sendo suficientes os regramentos legais do procedimento para evitar o desvirtuamento de sua função.<sup>24</sup>

- 13) Qualificação dos órgãos técnicos para que possam, a contento, realizar as tarefas de suas competências, especialmente por intermédio do recrutamento e formação de servidores com esta finalidade, de modo a suprir carência antiga cujo agravamento inviabiliza a solução dos demais problemas.
- 14) Fortalecimento do órgão central do Sistema de Pessoal Civil, voltado para a coordenação geral do processo de implementação dos planos de carreira, como forma de contrabalançar as decisões setoriais que tendem a desequilibrar a implantação destes em favor de ministérios, órgãos ou setores mais “fortes”. Deve ser definido com precisão o papel normatizador do órgão central.
- 15) Fortalecimento de uma instituição voltada para a seleção e a formação de quadros superiores da administração pública, nos moldes de escolas de governo consagradas, como a Escola Nacional de Administração (ENA), da França;<sup>25</sup> a John Kennedy School of Government, dos Estados Unidos; a Enap do Canadá; o Instituto Nacional de Administração Pública (Inap), da Argentina; a Academia Federal de Ciências Administrativas, da Alemanha; e o British Civil Service College, papel que deve ser assumido pela Enap, entidade constituída com essa finalidade e cujas experiências demonstram a viabilidade de proceder-se a essa formação.

Os princípios a serem observados comprovam que, de forma diversa do que muitas vezes tem sido alegado, as condicionantes existentes não são contrárias à implementação de um sistema de carreiras que premie a eficiência, a profissionalização e o mérito individual, mas, pelo contrário, são da natureza de um serviço público democrático, representativo e voltado para o interesse da sociedade.

---

24. Outros países, como o Chile, também adotam sistemas centralizados de recrutamento para a alta direção. No Chile (OECD, 2019, p. 37-38), o Consejo de Alta Dirección Pública é responsável pela garantia da transparência, da confiabilidade e da impessoalidade dos processos de seleção. Esse colegiado é composto pelo director nacional del Servicio Civil, que o preside, e por quatro conselheiros de reconhecidos conhecimentos e experiência em administração de pessoal ou políticas públicas, designados para mandatos não coincidentes de seis anos e aprovados pelo Senado. A seleção de dirigentes leva em média quatro meses, sujeita a uma ampla publicidade. Uma empresa contratada analisa os currículos dos candidatos e submete uma lista para o conselho ou comitê de seleção sob sua supervisão, que escolhe candidatos para entrevista e submete uma lista final à autoridade competente para a escolha. Sistemas de recrutamento para cargos de direção superior existem também em países como Austrália, Finlândia, Hungria, Holanda, República Eslovaca e Suécia, assim como no Reino Unido e nos Estados Unidos, embora o número de pessoas recrutadas fora do serviço público raramente seja elevado (OECD, 2008, p. 74).

25. Apesar de, desde 1945, ter contribuído enormemente para a formação de um quadro de excelência e renovado, no serviço público francês, e do qual saíram diversos presidentes da República e primeiros-ministros, em abril de 2021, o presidente Emmanuel Macron, ele mesmo um egresso da ENA, atendendo a pressões do movimento dos Coletes Amarelos, anunciou a extinção da escola, a partir de janeiro de 2022, e sua substituição pelo Institut du Service Public (ISP). A nova instituição surge com a missão de reduzir o elitismo nos quadros superiores da administração e o corporativismo que o atual governo francês atribui à ENA, e seus egressos, em vez de terem acesso imediato aos *grands corps* do Estado, deverão passar por posições de direção iniciais e intermediárias ao longo da carreira, com maior mobilidade entre órgãos. O ISP será um entre treze instituições formadoras do serviço público. Ver France's... (2021).

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. Profissionalização. *In*: ANDRADE, R. de C.; JACOUD, L. (Org.). **Estrutura e organização do Poder Executivo**: administração pública brasileira. Brasília: Enap; Cedec, 1993. v. 2, p. 33-104.
- AGUILAR, L. F. El aporte de la política pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. **Revista del Clad: reforma y democracia**, n. 39, p. 5-32, oct. 2007.
- BOWMAN, J.; WEST, J. P. (Ed). **American public service**: radical reform and the merit system. Boca Raton: CRC Press, 2007.
- BRASIL. Constituição Federal de 1937. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 11 nov. 1937.
- \_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 1.202, de 8 de Abril de 1939. Dispõe sobre a administração dos estados e dos municípios. **Diário Oficial da União**, 10 abr. 1939. Seção 1. Disponível em: <<https://is.gd/7Yn4dK>>.
- \_\_\_\_\_. Consolidação das Leis do Trabalho. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 9 ago. 1943.
- \_\_\_\_\_. Constituição Federal de 1988. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1988a.
- \_\_\_\_\_. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, 5 out. 1988b. Seção 1. Disponível em: <<https://is.gd/7zoTkf>>.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**, 19 abr. 1991. Disponível em: <<https://is.gd/hdqXwk>>.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. Protocolo nº 006/2006. Aprova as diretrizes nacionais para a instituição de planos de carreira, cargos e salários no âmbito do Sistema Único de Saúde – PCCS – SUS. Brasília: MS, 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/3uYJshj>>.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH; acrescenta dispositivos ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, p. 2, 16 dez. 2011. Disponível em: <<https://is.gd/Py1ORh>>.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. **Diário Oficial da União**, 11 ago. 2014. Disponível em: <<https://is.gd/4AupoU>>.



\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho no Serviço Público. **Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais**, Brasília, n. 249, jan. 2017a. Disponível em: <<https://is.gd/7mAMzh>>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as leis nos 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. **Diário Oficial da União**, 14 jul. 2017b. Disponível em: <<https://is.gd/lvmSTr>>.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília: PR, 2020.

CARAM, B. Negros são minoria no serviço público federal e ocupam apenas 15% de cargos mais altos. **Folha de S.Paulo**, 5 dez. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3RzIAue>>.

CASTRO, M. F. Dimensões críticas da governabilidade: mercado, sociedade e política econômica. In: SEMINÁRIO PARA A ELABORAÇÃO DE UMA AGENDA NACIONAL DE GOVERNABILIDADE, 1996, Brasília. **Anais...** Brasília: PNUD, set. 1996.

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. **Governança pública**: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental. Brasília: Ipea, jul. 2018. (Nota Técnica Diest, n. 14).

CHARRON, N. *et al.* Careers, connections, and corruption risks: investigating the impact of bureaucratic meritocracy on public procurement processes. **The Journal of Politics**, v. 79, n. 1, p. 89-104, Oct. 2016.

COLLINGTON, R.; MAZZUCATO, M. Britain's public sector is paying the price for the government's consultancy habit. **The Guardian**, 20 Sept. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3PChqjr>>.

DAHLSTRÖM, C.; LAPUENTE, V.; TEORELL, J. The merit of meritocratization. **Political Research Quarterly**, v. 65, n. 3, p. 656-668, Jan. 2012.

DALLARI, A. de A. (Org.). **Regime constitucional dos servidores públicos**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. 167 p.

DUNLEAVY, P.; HOOD, C. From old public administration to New Public Management. **Public Money and Management** v. 14, n. 3, p. 9-16, 1994.

EVANS, P. (Org.). **Autonomia e parcerias**: Estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2004. 404 p.

FRANCE'S leadership academy needs more science and inclusion. *Nature*, v. 594, n. 7861, p. 7-8, 2 June 2021. Disponível em: <<https://go.nature.com/3BfBnJ9>>.

GRAEF, A. **A organização de carreiras do Poder Executivo da administração pública federal brasileira**. Brasília: MP, jun. 2009.

GRAEF, A.; CARMO, M. da P. da C. A organização de carreiras do Poder Executivo da administração pública federal brasileira: o papel das carreiras transversais. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 2008, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires: Clad, 2008.

MARKOVITS, D. (Ed.). **The meritocracy trap**: how America's foundational myth feeds inequality, dismantles the middle class, and devours the elite. New York: Penguin Press, 2019.

MELLO, C. A. B de. (Org.). **Regime constitucional dos servidores da administração direta e indireta**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

MODESTO, P. O sentido constitucional de carreiras no serviço público. **Revista Eletrônica de Direito Público**, n. 49, jan.-mar. 2017.

MOREIRA, R. de S. M.; LUCIO, G. de S. Gestão de carreiras no Poder Executivo federal: avanços recentes e perspectivas futuras. CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5., 2012. **Anais...** Brasília: Consad, jun. 2012.

NASCIMENTO, K. **Classificação de cargos no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 1962. 139 p.

NIGRO, F.; NIGRO, L. (Ed.). **The new public personnel administration**. 5th. ed. Itasca: Peacock, 2000, 396 p.

NUNES, V. Um a cada seis servidores da União poderá se aposentar nos próximos 5 anos. **Correio Braziliense**, 6 ago. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3PjwTVJ>>.

\_\_\_\_\_. Ministros do TCU dizem que auditores querem “reserva de mercado”. **Correio Braziliense**, 7 out. 2021. Disponível em: <<https://is.gd/yxiLKL>>.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Avaliação da gestão de recursos humanos no governo**: relatório da OCDE – Brasil 2010. Paris: OECD Publishing, 2010. 337 p.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **The State of the public service**. Paris: OECD Publishing, 2008. 93 p.

\_\_\_\_\_. **International study on the role of supreme audit institutions in supporting and enhancing good governance**. Paris: OECD Publishing, 2014.

\_\_\_\_\_. **Skills for a high performing civil service**. Paris: OECD Publishing, 2017. 135 p.

\_\_\_\_\_. **Innovation skills and leadership in Brazil's public sector: towards a senior civil service system**. Paris: OECD Publishing, 2019. 98 p.

\_\_\_\_\_. **OECD Public Integrity Handbook**. Paris: OECD Publishing, 2020. 235 p.

PETERS, B. G. **Governance: a garbage can perspective**. Vienna: Institute for Advanced Studies, Dec. 2002. (Political Science Series, n. 84).

POLLIT, C.; BOUCKAERT, G. (Ed.). **Public management reform: a comparative analysis – into the age of austerity**. 4th. ed. Oxford: Oxford University Press, 2017.

PORTUGAL. Lei nº 64/2011, de 22 de dezembro de 2011. Modifica os procedimentos de recrutamento, selecção e provimento nos cargos de direcção superior da administração pública, procedendo à quarta alteração à Lei nº 2/2004, de 15 de janeiro, que aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado, e à quinta alteração à Lei nº 4/2004, de 15 de janeiro, que estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração directa do Estado. **Diário da República**, nº 244, p. 5373-5389, 2011. Série I de 2011-12-22. Disponível em: <<https://is.gd/ZTOiWi>>.

RAUCH, J. E.; EVANS, P. B. Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. **Journal of Public Economics**, v. 75, n. 1, p. 49-71, Jan. 2000.

REICH, R. B. (Ed.). **The system: who rigged it, how we fix it**. New York: Alfred A. Knopf, 2020.

RIGOLIN, I. B. Plano de carreiras. **Boletim de Direito Administrativo**, v. 7, n. 3, p. 167-173, mar. 1991.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.335**. Brasília: STF, 2003.

\_\_\_\_\_. **Recurso Extraordinário 602.414**. Brasília: STF, 2012. Disponível em: <<https://is.gd/S0O5ed>>.

\_\_\_\_\_. **Recurso Extraordinário 642.895**. Brasília: STF, 2013. Disponível em: <<https://is.gd/BsSwyB>>.

\_\_\_\_\_. **Recurso Extraordinário 770.034**. Brasília: STF, 2016.

\_\_\_\_\_. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.199**. Brasília: STF, 2020. Disponível em: <<https://is.gd/rOeIAz>>.

SANTOS, L. A. dos. **A organização de planos de carreira no serviço público federal**: evolução, conceitos, limites e possibilidades. 1996. 431 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Universidade de Brasília, Brasília, 1996.

SANTOS, L. A. dos; SOUZA, R. L. S. de. Mérito, desempenho, transparência e confiança no Brasil: o ciclo incompleto. CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 23., 2018, Guadalajara. **Anais...** Guadalajara: Clad, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3PD92jO>>.

SILVA, T. D.; LOPEZ, F. **Perfil racial do serviço civil ativo do Executivo Federal (1999-2020)**. Brasília: Ipea, jul. 2021. (Nota Técnica Diest, n. 49).

WAHRLICH, B. Classificação de cargos e implantação do sistema do mérito: a lei do reajustamento de 1936, suas origens, conteúdo e primeiras repercussões. **Revista de Administração Pública**, v. 10, n. 3, p. 7-46, jul.-set. 1976.

WEBER, M. (Org.). **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Ed. UnB, 1999. v. 1. 422 p.

XAVIER, C. A. M. Pessoal organizado em quadro de carreira: prescrição. **Revista de Direito do Trabalho**, v. 5, n. 28, p. 29-31, nov.-dez. 1980.

ZILLER, J. Fonction publique et fonctionnaires: comparaisons internationales. **Problemes Politiques et Sociaux**, La Documentation Française, Paris, n. 601, p. 63, fév. 1989.

## **CARREIRAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO: UMA PROPOSTA PARA SUPERAR O ANACRONISMO DOS CONCEITOS E MODERNIZAR O ESTADO<sup>1</sup>**

José Celso Cardoso Junior<sup>2</sup>  
José Sebastião Chaves Santos<sup>3</sup>  
Roberto Passos Nogueira<sup>4</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

O tema das carreiras públicas e dos cargos típicos de Estado figura em posição de destaque nos recorrentes debates sobre a reforma administrativa, embora seja um dos mais mal compreendidos e maltratados pelas pessoas e organizações envolvidas com o assunto. Em vista disso, este texto representa um esforço para avançarmos rumo a uma proposta que visa superar o anacronismo de alguns conceitos usualmente empregados e, a partir dessa reformulação, reenquadrar o sentido das mudanças necessárias para efetivamente modernizar o Estado, vale dizer, otimizando sua atuação no sentido de ampliar e qualificar a oferta de serviços públicos e a sua gestão.

Inicialmente, cumpre dizer que, seja por causa da insegurança jurídica ou da fragilidade de seus fundamentos, as recentes propostas de reforma administrativa, notadamente aquela sugerida pela Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2020 e alardeada como panaceia pelos meios empresariais e pela grande mídia, simplesmente não resolverão nenhum dos problemas reais do setor público nacional, mas criarão ou farão piorar vários outros. Os problemas existem e não são poucos, estando arraigados em contumazes tendências burocráticas, autoritárias, fiscalistas, privatistas e corporativistas, presentes historicamente nos processos de formação do Estado, da burocracia e da administração pública brasileira. Esses cinco elementos estão presentes tanto nas formas internas de organização e funcionamento da máquina pública, quanto nas relações pouco republicanas, pouco democráticas e bastante seletivas que se estabeleceram,

---

1. Os autores expressam sua gratidão a Vladimir Nepomuceno, Luiz Alberto dos Santos, Felix G. Lopez e Pedro Cavalcanti por seus comentários e suas sugestões, isentando-os pelos erros e pelas omissões remanescentes no texto.

2. 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-mail*: <josecelso.cardoso@ipea.gov.br>.

3. Ouvidor do Ipea. *E-mail*: <jose.chaves@ipea.gov.br>.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea; e colaborador do Observatório de Recursos Humanos em Saúde da Universidade de Brasília (UnB). *E-mail*: <roberto.nogueira@ipea.gov.br>.

positivamente, com agentes privilegiados do mercado, ao mesmo tempo que, negativamente, com parcelas imensas e vulneráveis da população, ainda hoje alijadas da cidadania plena e dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, em várias de suas dimensões.

Nesse sentido, este texto sugere uma outra chave de compreensão para tais problemas, ao mesmo tempo que oferece uma alternativa de enfrentamento e superação para eles. Para tanto, na seção 2, resumem-se os principais aspectos e problemas presentes na PEC nº 32/2020, relativamente ao tema sob escrutínio neste capítulo. Na seção 3, são explicitados alguns dos aspectos que conferem fundamentação histórica ao *burocratismo*, *autoritarismo*, *fiscalismo*, *privatismo* e *corporativismo*, os cinco problemas estruturais que estão na base de nossa crítica à superficialidade e insuficiência dos diagnósticos liberais dominantes acerca do Estado brasileiro. Na seção 4, discute-se o estado histórico e atual das indefinições que circundam a temática das carreiras públicas. Na seção 5, apresenta-se uma visão alternativa e propositiva para redefinir tais conceitos e modernizar o Estado na perspectiva do desenvolvimento brasileiro. Por fim, a seção 6 traz as principais conclusões e algumas recomendações sobre o tema.

## 2 OS CARGOS PÚBLICOS E SUA OCUPAÇÃO SEGUNDO A PEC Nº 32/2020<sup>5</sup>

Neste texto, embora o foco não esteja centrado na PEC nº 32/2020, uma breve análise e crítica de seus fundamentos e implicações, quanto ao tema aqui tratado, faz-se necessária, a fim de refletir a essência de praticamente todas as propostas de reforma administrativa ou de pessoal no âmbito público, sempre assentadas em uma visão liberal reducionista e fiscalista do Estado no Brasil.

Assim sendo, em relação às carreiras e aos cargos públicos, originalmente, a PEC nº 32/2020 previa o fim do Regime Jurídico Único (RJU) para novos ingressantes, com o que se supunha que todos os atuais servidores passariam a pertencer a cargos e carreiras em extinção. Dizemos “supunha” porque na prática não mais haveria vinculações funcionais nos moldes das atuais carreiras e cargos públicos. Embora não o dissesse explicitamente, se o projeto fosse aprovado tal como foi encaminhado ao Congresso, os atuais cargos e carreiras estariam abolidos quando os últimos servidores neles investidos viessem a se aposentar. Ou seja, superada a atual unicidade de regimes, em cada carreira haveria servidores com e sem estabilidade, ainda que subordinados ao RJU.

---

5. A análise acerca da PEC nº 32/2020 que aqui se fará está baseada, sobretudo, nas versões de início e fim de sua tramitação na Câmara dos Deputados, ou seja, na primeira versão oficializada pelo Poder Executivo junto ao Legislativo, ainda em 2020, bem como na versão final aprovada pela comissão especial em 23 de setembro de 2021. Veremos que, embora ambas as versões sejam formalmente diferentes entre si, carregam os mesmos traços fundamentais de *burocratismo*, *autoritarismo*, *fiscalismo* e *privatismo*, aspectos esses discutidos em maior profundidade no livro publicado pela Associação dos Servidores do Ipea (Afipea), *Reforma administrativa Bolsonaro/Guedes: autoritarismo, fiscalismo, privatismo* (Cardoso Junior, 2021), os quais serão apenas brevemente explicitados neste texto.

Exceto quanto à estabilidade, as demais regras desse novo regime jurídico de servidores seriam as mesmas. De acordo com a proposta original prevista para o art. 39-A, haveria apenas um regime jurídico, que compreenderia todos os cinco novos tipos de vínculo. A estabilidade funcional, entendida sempre em sentido relativo, estaria reservada apenas àqueles novos servidores que viessem a ingressar nos cargos denominados *típicos* ou *exclusivos de Estado*, conceito que não estava originalmente definido na PEC e tampouco segue adequadamente definido na versão aprovada pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados. Tal fato reforça o entendimento de que tal conceito já se tornou desgastado historicamente, como se pode comprovar pela ação típica de Estado recentemente exercida pelas carreiras das áreas de saúde, assistência social, educação e meio ambiente, mobilizadas com o objetivo de dar conta do contexto pandêmico vigente desde 2020.

Com a extinção do RJU, cinco novas modalidades de vinculação institucional seriam criadas, a saber: i) cargo típico de Estado; ii) contrato de experiência; iii) contrato por prazo determinado; iv) vínculo por prazo indeterminado sem estabilidade; e v) cargo de liderança e assessoramento. Com isso, o projeto visava ampliar as possibilidades de contratação temporária,<sup>6</sup> precarizando os processos de seleção/demissão e inviabilizando, na prática, as usuais trilhas de capacitação e profissionalização dos servidores. Fica claro, assim, o intuito de aplicar, irrestritamente, a modalidade de contratos temporários, fazendo com que funções de confiança e cargos em comissão pudessem ser exercidos integralmente por não servidores. Assim, seria revertido o processo em curso de profissionalização desses cargos de livre provimento.<sup>7</sup>

Por sua vez, na versão da PEC nº 32, aprovada pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, em 23 de setembro de 2021, a plêiade de novas e precárias formas de contratação veio a ser substituída por um novo dispositivo, não menos inadequado do ponto de vista legal, que prevê o seguinte em seu art. 37-IX:

a lei disciplinará a contratação por tempo determinado em regime de direito administrativo para atender necessidades temporárias, as quais, se relacionadas a atividades

---

6. Segundo previsão expressa originalmente no art. 39-A, § 2º: "Os servidores públicos com o vínculo de que trata o inciso II do *caput* serão admitidos na forma da lei para atender a: i) necessidade temporária decorrente de calamidade, de emergência, de paralisação de atividades essenciais ou de acúmulo transitório de serviço; ii) atividades, projetos ou necessidades de caráter temporário ou sazonal, com indicação expressa da duração dos contratos; e iii) atividades ou procedimentos sob demanda." Decorria, ainda, do proposto para o art. 37, § 8º, que passava a permitir nova hipótese de contrato temporário anômalo, vinculado a contratos de gestão: "iv) a possibilidade de contratação, mediante processo seletivo simplificado, de pessoal com vínculo por prazo determinado, com recursos próprios de custeio" (Brasil, 2020).

7. A primeira iniciativa para reservar cargos em comissão para servidores de carreira, fixando percentual de reserva para determinados níveis (Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005), não obstante ser bem-intencionada, trazia um critério muito elástico, pois considerava como servidor de carreira qualquer ocupante de cargo efetivo das três esferas da Federação. Isso soava estranho, pois era admitido nomear um auxiliar de portaria (sem experiência) de um município qualquer para ocupar um cargo em comissão na administração pública federal. Só posteriormente foram delimitadas as condições de acesso aos cargos de confiança e funções comissionadas, mediante o estabelecimento de critérios vinculados à formação e à experiência do servidor postulante (Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019 e demais). Atualmente, esse regramento também observa o disposto no Decreto nº 10.758, de 29 de julho de 2021, que regulamenta a Medida Provisória (MP) nº 1.042/2021 (recentemente aprovada pelo Congresso Nacional, aguardando sanção).

permanentes, deverão revestir-se de natureza estritamente transitória, observadas as normas gerais de que trata o inciso XXXI do art. 22 (Brasil, 2020).<sup>8</sup>

Está claro que a versão ora em pauta no Congresso reforça as concessões aos interesses originais dos governantes em exercício e dos representantes dos interesses do capital, com destaque para o retorno do art. 37-A, que visa permitir a terceirização ampla de atividades e a contratação de pessoal para prestação de serviços públicos por entidades privadas. O mesmo pode ser dito do reestabelecimento do prazo máximo de dez anos para contratação temporária de servidores, fixado em seis anos em uma das versões anteriores da PEC. Ademais, é prevista a ampliação da possibilidade de regulamentação das normas gerais sobre pessoal mediante aprovação de medidas provisórias, ficando esta via vedada apenas no caso de dispor acerca de redução salarial ou demissão por excesso de despesas.

Entre as possibilidades de aplicação de MPs para a gestão de pessoal, está a demissão de servidores, desde que acompanhada de indenização, quando seus cargos forem classificados como desnecessários ou obsoletos. Segundo Santos (2021),

as garantias especiais no caso de cargos exclusivos de Estado deixam de existir, e em seu lugar, lei ordinária disporá sobre tratamento diferenciado a esses cargos no caso de demissão por excesso de despesas, ou de redução de jornada de trabalho. Também suprime a vedação de contratação temporária para atividades exclusivas de Estado. Não há tratamento diferenciado, também, no caso da demissão por obsolescência ou desnecessidade do cargo.

Os cargos exclusivos de Estado foram definidos como atividades finalísticas afetas às seguintes atividades: manutenção da ordem tributária e financeira, regulação, fiscalização, gestão governamental, elaboração orçamentária, controle, inteligência de Estado, serviço exterior brasileiro, advocacia pública, defensoria pública e atuação institucional do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público, a par dos policiais, peritos criminais, policiais legislativos, guardas municipais, agentes de trânsito e agentes socioeducativos.

Na versão enfim aprovada na comissão especial, foram adicionados os oficiais de justiça do Poder Judiciário e reinserida a previsão de que não serão considerados *exclusivos de Estado* os servidores cujas atribuições sejam apenas complementares, acessórias, de suporte ou de apoio às atividades ditas exclusivas referidas no quadro 1.

---

8. Ademais, na mesma versão da PEC nº 32, afirma-se que: "§ 1º A contratação por tempo determinado em regime de direito administrativo será realizada para atender às necessidades temporárias ou transitórias da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, facultada aos entes subnacionais a aplicação subsidiária de lei federal destinada a discipliná-la, observado o disposto no inciso IX do *caput* do art. 37 da Constituição. § 2º A duração do contrato, compreendida eventual prorrogação, não poderá exceder dez anos. § 4º A contratação por tempo determinado será realizada mediante processo seletivo simplificado sujeito à ampla divulgação. § 5º A contratação por tempo determinado para atender necessidades decorrentes de calamidade, de emergência ou de paralisação de atividades essenciais prescindirá do processo seletivo de que trata o § 4º" (Brasil, 2020).



QUADRO 1

Atividades finalísticas consideradas exclusivas de Estado, conforme substitutivo aprovado na Comissão Especial da PEC nº 32/2020, de 23 de setembro de 2021

Atividades exclusivas de Estado	Exemplos de carreiras já existentes
Segurança pública	Polícias federal, ferroviária e rodoviária federal, civil dos estados e agentes penitenciários ou de custódia penal, agentes socioeducativos e guardas civis municipais.
Manutenção da ordem tributária e financeira	Ordem tributária (carreiras do fisco dos entes federativos) e financeira (BCB, Tesouro Nacional, CVM, Susep e Previc).
Regulação	Na União: carreiras das agências reguladoras, BCB, CVM, Susep, auditor fiscal do Trabalho, perito federal agrário do Inbra, auditor fiscal federal agropecuário, perito do INSS, Previc, analista ambiental do Ibama e outros casos.
Fiscalização	
Gestão governamental	Na União, <i>a priori</i> : EPGG, TPP/Ipea, comércio exterior. Outras a definir (analista de infraestrutura, analista de política social etc.).
Elaboração orçamentária	Na União: carreira de planejamento e orçamento (Decreto-Lei nº 2.347/1987 e Lei nº 9.625/1998). Consultorias do Congresso e áreas correlatas no Poder Judiciário e Ministério Público.
Controle	Na União: controle interno (CGU no Poder Executivo) e Externo (TCU).
Inteligência de Estado	Carreiras da Abin (Lei nº 11.776/2008).
Serviço exterior brasileiro	Carreira de diplomata e oficiais de chancelaria (Lei nº 11.440/2006)
Advocacia pública	Na União: carreiras da AGU (Lei Complementar nº 73/1993 – art. 20)
Defensoria pública	Na União: carreiras da Defensoria Pública (Lei Complementar nº 80/1994 – art. 19).
Atuação institucional do Poder Legislativo	Na União: carreiras do quadro de pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.
Atuação institucional do Poder Judiciário incluindo oficiais de justiça	Na União: carreira da magistratura e carreiras judiciárias de que trata a Lei nº 11.416/2006.
Ministério Público	Carreira dos membros do Ministério Público (procuradores/promotores) e demais carreiras do Ministério Público de que trata a Lei nº 11.415/2006, no caso da União.

Fonte: Texto substitutivo do Relator (Brasil, 2020).

Elaboração: José Sebastião Chaves Santos.

Obs.: 1. BCB – Banco Central do Brasil; CVM – Comissão de Valores Mobiliários; Susep – Superintendência de Seguros Privados do Distrito Federal; Previc – Superintendência Nacional de Previdência Complementar; Inbra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; INSS – Instituto Nacional do Seguro Social; Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; EPGG – especialista em políticas públicas e gestão governamental; TPP – técnico de planejamento e pesquisa; CGU – Controladoria-Geral da União; TCU – Tribunal de Contas da União; Abin – Agência Brasileira de Inteligência; e AGU – Advocacia-Geral da União.

2. Consoante redação do § 3º, essas atividades não abarcam carreiras da área meio – “§ 3º Não se aplicará o disposto no caput a servidores cujas atribuições sejam complementares, acessórias, de suporte ou de apoio às atividades nele referidas” (Brasil, 2020).

Embora a questão da tipicidade ou exclusividade de tais cargos de Estado ainda esteja em aberto, é importante lembrar que, segundo a exposição de motivos original da PEC nº 32, o cargo típico de Estado “será restrito aos servidores que tenham como atribuição o desempenho de atividades que são próprias do Estado, sensíveis, estratégicas e que representam, em grande parte, o poder extroverso do Estado” (Brasil, 2020).<sup>9</sup> Ora, o fato de a função ser sensível ou estratégica não significa que não possa ser especializada ou administrativa. Além disso, se nem

9. O *poder extroverso*, noção devida a Renato Alessi, é aquele que permite ao poder público editar atos unilaterais que vão além da esfera jurídica do sujeito emite e interferem na esfera jurídica de outras pessoas, constituindo obrigações. É dele que decorre a imperatividade dos atos administrativos que impõe obrigações ao particular, mesmo sem sua concordância. A respeito, ver Mello (2014, p. 427).

todas as funções e atividades sensíveis ou estratégicas derivam do poder extroverso do Estado, elas podem ou não impor obrigações a terceiros, o que igualmente não se constitui em critério delimitador robusto. Ademais, a atual redação do art. 247 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) prevê que leis adicionais, até hoje inexistentes, estabelecerão “critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado” (Brasil, 1988). Ao se falar em atividades exclusivas do Estado, remete-se àquelas não delegáveis a agentes privados. Entretanto, ainda que essa disposição conste do texto constitucional desde a Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998, leis com esse objetivo ainda não foram editadas.<sup>10</sup>

Assim sendo, é nesse contexto de alta complexidade conceitual e muitas indefinições que se pretendia fazer aprovar a frágil proposta governamental para a transformação do Estado brasileiro, como se rápido e fácil fosse obter melhorias de desempenho institucional do setor público mediante uma reforma de cunho autoritário, fiscalista e privatista, tal como é a proposta contida na PEC nº 32/2020. Em outras palavras, com o pretexto de aperfeiçoar o funcionamento do Estado, o governo Bolsonaro/Guedes, na verdade, coloca em xeque a sustentabilidade e a direcionalidade dos avanços recentemente alcançados pelo país, ao basear-se em premissas e diagnósticos equivocados acerca da situação fiscal e administrativa do Estado, além de promover, de um lado, a desvalorização dos servidores públicos em seu amplo espectro de funções, e, de outro, a exaltação infundada e inconsequente acerca das virtudes do mundo privado em comparação com as do setor público.

Aliada ao teto de gastos (EC nº 95/2016), à extinção de vários dos conselhos de políticas públicas e de direitos (Decreto nº 9.759/2019) e ao desmantelamento do planejamento plurianual federal (PEC nº 188/2019), entre tantas outras questionáveis medidas aprovadas, convive-se ainda com essa ameaça de terceirização irrestrita, privatização e extinção de várias organizações e carreiras públicas, via PEC nº 32/2020. Conforma-se, assim, um cenário legal em que a *vulnerabilidade institucional* tende a aumentar substancialmente, comprometendo, no limite, a atuação do Estado em diversas áreas estratégicas, com destaque para aquelas de atendimento social direto à população.<sup>11</sup>

10. O próprio governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) tentou tratar do assunto no Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 248/1998 (Gaetani e Drummond, 2021). Esse PLC foi para a Câmara dos Deputados com um rol muito restrito: só policiais e diplomatas. Ali, após *lobby*, foram incluídos agentes do fisco e de outras carreiras, incluindo o BCB e o ciclo de gestão na época, a saber, gestores, controle interno, orçamento e Ipea (art. 15 do substitutivo). Quando o projeto chegou ao Senado, esse rol foi mais uma vez ampliado, incluindo diversas outras carreiras. Quando retornou à Câmara dos Deputados, o relator havia decidido enxugar o rol, recusando a versão do Senado Federal. Após idas e vindas, em meados de setembro de 2017, o projeto voltou à tona. Mas o governo atual decidiu deixá-lo de lado para investir em um projeto próprio, a PEC nº 32/2020.

11. Sobre a relação entre os temas da *austeridade fiscal* e o da *vulnerabilidade institucional*, incluindo exemplos recentes concretos, ver o livro *Desmonte do Estado e subdesenvolvimento: riscos e desafios para as organizações e as políticas públicas federais* (Cardoso Junior et al., 2019a), especialmente o prefácio *Reformas ou austericídio? A economia discursiva do corte de gastos* (Moretti, 2019), e o pós-fácio *Da vulnerabilidade institucional à institucionalização das vulnerabilidades* (Sandim, 2019).

### 3 PROBLEMAS HISTÓRICO-ESTRUTURAIS DO ESTADO BRASILEIRO

Uma das razões pelas quais é infrutífero tentar identificar virtudes ou acertos nas propostas recorrentes de reformas administrativas de índole liberal é que todas elas partem de diagnósticos equivocados acerca da natureza e das formas de funcionamento dos Estados contemporâneos. Em síntese, tais propostas se perfilam a uma visão econômica liberal-conservadora do mundo e por isso sugerem medidas que visam, essencialmente, à redução do peso e dos papéis do setor público em suas relações com a sociedade e o mercado. A sua ênfase recai, quase que exclusivamente, sobre a dimensão fiscal do problema, como se de mais eficiência (o mantra de fazer mais com menos recursos disponíveis) fosse possível obter, automaticamente, mais eficácia e efetividade da ação estatal. A ampliação ou melhoria do desempenho institucional agregado do setor público se converte, portanto, em uma promessa irrealizável do mero corte de gastos e de pessoal, objetivo esse indisfarçável da PEC nº 32/2020 e suas congêneres.

Assim sendo, se tais propostas estivessem de fato voltadas para uma reforma capaz de melhorar o desempenho institucional da máquina pública, deveriam estar olhando para onde se encontram os problemas histórico-estruturais da gestão e do funcionalismo no Estado brasileiro. De acordo com a nossa interpretação, eles estão localizados em traços históricos arraigados ao *burocratismo*, *autoritarismo*, *fiscalismo*, *privatismo* e *corporativismo*, aspectos que, em função dos limites e objetivos deste texto, serão apenas brevemente explicitados a seguir, mas ainda assim importantes para fundamentar a crítica à superficialidade e insuficiência dos diagnósticos liberais dominantes acerca do Estado nacional, bem como para justificar, nas próximas seções, a nossa própria proposta alternativa para o tema central deste texto.

Embora difíceis de definir e mensurar, burocratismo e autoritarismo, somados ao fiscalismo, privatismo e corporativismo, todos contidos – e exacerbados – pela PEC nº 32/2020, conformam os cinco principais problemas histórico-estruturais do Estado brasileiro e sua administração pública. Todas eles se referem a dimensões qualitativas profundas da cultura política e institucional do país, as quais nem de perto serão afetadas pelas medidas sugeridas pela proposta de reforma constitucional ora congelada no Congresso Nacional. Senão, vejamos.

#### 3.1 Burocratismo: aos amigos, tudo; aos inimigos, a lei!

O burocratismo remete-nos à tradição histórica brasileira de origem ibérica, por meio da qual as relações econômicas e sociais entre partes autônomas (indivíduos, famílias, empresas) vão sendo convertidas em regramentos formais e códigos de conduta sujeitos a sanções de vários tipos e níveis pelo poder instituído.

Esse longo processo de normatização, positividade das leis ou burocratização que se vai espalhando por praticamente todas as dimensões da vida coletiva, em uma sociedade dominada pela lógica capitalista, também toma conta do próprio Estado, tanto internamente quanto em suas relações com o mercado e a sociedade da qual faz parte.

Mas, ao contrário do que seria de se esperar em uma sociedade que gradativamente almeja republicanizar e democratizar as relações intraestatais e entre segmentos do Estado, do mercado e da sociedade, tais códigos de conduta e legislações impostas não se aplicam igualmente a todas as partes envolvidas.

Há excesso de formalismos, legalismos, controles burocráticos e muitas etapas intermediárias que se estabelecem entre a maioria das empresas e da população em suas relações entre si e com os agentes públicos, ao mesmo tempo que níveis variados de informalismos e acessos privilegiados aos tomadores de decisão de todos os tipos e lugares sociais.

Por detrás de tais hierarquias e assimetrias de poder, escondem-se práticas patrimoniais, privatistas, oligárquicas, autoritárias e seletivas, enfim, pequenos e grandes atos de corrupção público-privados que filtram os acessos e favorecimentos às políticas públicas, dificultando ou mantendo na berlinda a inclusão de segmentos imensos de população e empresas a bens e serviços de índole pública.

Há muita hierarquia formal e pouco comando efetivo, na esteira do que emerge a hipertrofia da cultura de controles formais e informais sobre o planejamento, a implementação, a gestão e a participação social nas políticas públicas. Minimiza-se, portanto, todo o potencial e poder de um Estado supostamente pensado para se organizar e agir consoante princípios republicanos, estes assentados na máxima equidade e transparência dos processos decisórios, voltados ao interesse geral e ao bem comum, e procedimentos democráticos, esses responsáveis pela ampliação e diversificação da participação social, da representação política e da deliberação coletiva acerca das questões-chave da sociedade que atravessam os processos decisórios.

Sobre o burocratismo, há vasta literatura acadêmica no pensamento social brasileiro, na qual reforçamos aqui os clássicos de Holanda (1995) e Faoro (2000).

### **3.2 Autoritarismo: você sabe com quem está falando?**

O autoritarismo incrustado como traço distintivo e forma dominante de relacionamento entre agentes do Estado, do mercado e da sociedade, bem como entre eles mesmos, remonta no caso brasileiro ao Estado monárquico absolutista português que nos deu origem e direção.

A ideia de um poder centralizado de cunho ou pretensão absolutista nunca deixou de estar presente no Brasil, mesmo após a separação formal entre Estado e

igreja, a qual veio junto com a separação formal entre Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo após a instauração da República em 1889. Esse aspecto é reforçado pelo fato de que a própria República foi aqui implantada por um pacto entre elites, tendo sido promulgada por um poder militar com apoio da burguesia capitalista emergente e aquiescência da antiga nobreza imperial. Não houve no Brasil nenhuma ruptura institucional dramática, ou evento de amplitude e aderência social que pudesse fundar uma ordem política nova ou oposta à ordem escravocrata que sempre esteve na base de nossa formação histórica.

Por essa razão, jamais se consolidou no país um processo histórico intenso de republicanização, entendido aqui como aquele por meio do qual um país e sua nação buscam se aproximar de uma forma de organização política do Estado que visa (e prevê) a repartição e o equilíbrio do poder entre seus cidadãos e suas organizações. Tampouco se instalou aqui um processo denso de democratização, entendido como uma forma de organização política da sociedade por meio da qual opiniões, vontades e interesses diversos podem ser agregados, manifestos e representados, e os conflitos podem ser disciplinados, regrados e periodicamente resolvidos.

O autoritarismo, portanto, amalgamou-se como traço distintivo da cultura política senhorial brasileira, tendo sido relativizado em momentos de republicanização e democratização do Estado, tais como durante o segundo governo Vargas, o governo Juscelino Kubitschek (JK), o momento constituinte que antecedeu e culminou com a CF/1988 e, sob contradições abertas até 2016, viveu seus melhores dias. Mas ele também foi reforçado nos momentos de autoritarismo explícito, vivenciados pela política brasileira durante a ditadura Vargas, a ditadura militar e durante o governo Bolsonaro. Em suma, a história política e institucional brasileira pode ser resumida como uma sequência desequilibrada de espasmos democráticos, combinados com dominância autoritária ao longo da maior parte do tempo.

Sobre o autoritarismo brasileiro, inclusive aquele incrustado no seio do Estado e da sua administração pública, há igualmente muitos trabalhos relevantes, dos quais importa aqui destacar os de DaMatta (2020), Schwartzman (2015), Schwarcz (2019) e Souza Neto (2020).

### 3.3 Fiscalismo e austericídio

As políticas de austeridade tratam as finanças públicas e o orçamento público como similares às finanças domésticas e ao orçamento familiar, de modo que ambos, setor público e famílias, deveriam operar segundo o preceito do orçamento sempre equilibrado ou superavitário.

Por essa razão, na visão liberal, reformas da previdência e administrativas seriam fundamentais, pois ao apontar para uma redução do gasto público, transmitiriam ao mercado e aos agentes econômicos relevantes a sensação de solvabilidade e

confiança na gestão da dívida pública. Medidas de austeridade seriam, portanto, o instrumento e a solução para restaurar a confiança empresarial e, com isso, estabelecer fundamentos para o crescimento econômico.

Essa relação entre austeridade governamental e confiança dos investidores é um mantra constante nos discursos correntes, o que tem levado governos a implementar reformas e políticas contracionistas – acompanhadas de recessão, estagnação ou mesmo deflação – em todo o globo. Considerar que o orçamento público funciona como o doméstico é uma abordagem simplista como também equivocada, ao não considerar que o governo, diferentemente de famílias e empresas, pode, por exemplo, incrementar ou reduzir suas receitas por meio de alterações nos tributos. Ademais, não leva em conta que uma parte dos gastos públicos retorna para o governo sob a forma de impostos, e que estes mesmos gastos, pelo volume e pela qualidade, podem agir favoravelmente sobre a atividade econômica de modo a ampliar a própria base arrecadatória. Famílias e empresas, por fim, ao contrário do governo, não emitem moeda nem títulos públicos, bem como não controlam a taxa de juros sobre suas dívidas, como faz o BCB.

Dessa maneira, a equiparação entre o setor público e as finanças domésticas é, portanto, falaciosa, e seu objetivo é limitar o papel e a importância da política fiscal para o crescimento ou a atenuação dos efeitos dos ciclos econômicos, especialmente em momentos de retração ou recessão econômica. É importante fixar: as restrições ao gasto no Brasil, um país que emite sua própria moeda e cujo governo é credor internacional, são autoimpostas pela legislação que sempre se pode alterar.

O dinheiro do governo, portanto, não acabou nem acabará, mas as regras fiscais brasileiras, excessivamente rígidas, o impedem de gastar em um momento em que a economia, depois de vários anos de crise, ainda não logrou recuperar o nível de renda de 2014. Mas, felizmente, já vão se avolumando opiniões contrárias ao austericídio como ideia e prática dominantes no mundo. Economistas estrangeiros de grande influência internacional (Bernanke, 2019) e mesmo alguns brasileiros de formação liberal (Resende, 2017) vêm afirmando que essa crença na austeridade como fim em si mesmo está assentada em suposições teórica e empiricamente equivocadas.

As evidências e estatísticas disponíveis mostram que os países que seguiram o receituário da austeridade cresceram menos e/ou saíram mais tardiamente de situações de crise econômica. Ao contrário, países que adotam políticas econômicas que combinam virtuosamente o gasto público (gastos correntes e investimentos) com incentivos corretos, segurança jurídica e perspectiva econômica positiva, conseguem mobilizar complementarmente os investimentos privados no sentido de um crescimento econômico mais elevado e sustentável (Aglietta, 2019).

No caso brasileiro, apesar dos índices de confiança empresarial terem crescido desde a deposição de Dilma, da aprovação da EC nº 95/2016 referente ao teto de gastos, das reformas trabalhista e previdenciária e da eleição de Bolsonaro à Presidência, os índices reais de atividade econômica e produção industrial permanecem estagnados ou declinantes desde 2016, bem antes, portanto, da crise pandêmica (sanitária, econômica e social deflagrada em 2020).

Por isso, nada assegura que reformas administrativas liberal-conservadoras, todas centradas em redução de direitos e redução de entregas de bens e serviços à população, em arrocho salarial e em demissões diretas de servidores (e indiretas de trabalhadores cujas rendas dependem dos gastos daqueles) melhorem este quadro. Pelo contrário, devem agravá-lo, ou, na melhor das hipóteses, instaurar a estagnação com retrocesso social como o novo normal brasileiro.

### 3.4 Privatismo: vícios privados, prejuízos públicos!

Uma análise mais amiúde desses dispositivos propostos pela PEC nº 32/2020 revela, indubitavelmente, tratar-se de peça que visa à instauração de poderes quase absolutos do mercado sobre o Estado, do dinheiro sobre a política, da esfera e lógica privadas sobre a esfera e lógica públicas. É claro que dessa proposta de (re)desenho constitucional para pior, que pretende priorizar, na formulação, implementação e gestão das políticas públicas, o domínio de uma visão economicista e microeconômica de curto prazo, sobre uma visão holística e macrosocial de longo prazo, não se pode esperar nada promissor para as capacidades de condução futura do país.<sup>12</sup>

Como se sabe, o papel do Estado no domínio econômico é alvo de inúmeros debates no Brasil. Adeptos de um Estado regulador, ou *mínimo*, costumam se enfrentar com os defensores de um Estado intervencionista, ou *desenvolvimentista*. No entanto, uma análise histórica da estrutura administrativa brasileira revela que a CF/1988 recebera um modelo de Estado estruturado sob a ditadura militar (1964-1985), ou seja, o Estado reformado pelo Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg) 1964-1967, cujas concepções de *eficiência empresarial* e de *privilégio do setor privado* já estão presentes cerca de trinta anos antes da reforma gerencial da década de 1990.<sup>13</sup>

12. Isso é, não há referências claras ao desenvolvimento da nação como objetivo último de tais reformas, mas tão somente o entendimento de que a consolidação e a valorização capitalista de mercados autorregulados poderia engendrar algum tipo de *desenvolvimento*. Este, em termos do liberalismo de cassino em voga, significa coisas como maximização das rentabilidades empresariais de curto prazo, crescimento microeconômico eficiente dos empreendimentos etc. Ora, de diversas maneiras já foi demonstrado que o somatório de empreendimentos empresariais eficientes e rentáveis do ponto de vista microeconômico não é garantia (na verdade, não há evidência empírica alguma) de que engendrarão resultados agregados (mesmo que setoriais) eficazes ou efetivos do ponto de vista macroeconômico, ainda mais se olhados tais resultados sob a ótica dos empregos, das rendas e dos tributos gerados para os demais agentes envolvidos nesse tipo de regime e processo de acumulação de capital em bases estritamente privadas.

13. Sobre o tema, ver Bercovici (2013).



O discurso oficial do regime militar já era o da ortodoxia econômica. As próprias constituições outorgadas pelos militares, em 1967 e 1969, chegaram, não à toa, a incorporar o chamado *princípio da subsidiariedade*, cuja concepção é entender o Estado como complementar, subalterno à iniciativa privada. O Decreto-Lei nº 200/1967, pioneiro na exigência da gestão empresarial dos órgãos administrativos, vai sobreviver à ditadura militar e continuará em vigor mesmo sob a CF/1988, tendo sido reforçado pela reforma administrativa gerencialista do governo FHC e, agora, ressuscitada pela PEC nº 32/2020.

Ocorre que, mundo afora, com a consolidação dos Estados desenvolvimentistas, as constituições do século XX incorporaram em seus textos o conflito existente entre as forças sociais, buscando abranger toda uma nova série de direitos e matérias. Apesar disso, as relações entre o direito constitucional e o direito administrativo são ainda difíceis. Enquanto o primeiro avançou, o segundo continuou preso aos princípios liberais do século XIX, entendendo o Estado como inimigo. Por isso, a necessidade de construir um *direito administrativo dinâmico*, a serviço da concretização dos direitos fundamentais e da constituição, é cada vez mais importante.

Na contramão disso, a proposta de incluir um art. 37-A na CF/1988 vai muito além da péssima técnica legislativa. A intenção da PEC nº 32/2020 era instituir a permissão para que os entes da Federação (União, estados, Distrito Federal e municípios) firmassem “instrumentos de cooperação com órgãos e entidades, públicos e privados, para a execução de serviços públicos, inclusive com o compartilhamento de estrutura física e a utilização de recursos humanos de particulares, com ou sem contrapartida financeira” (Brasil, 2020). Em resumo, trata-se da terceirização geral da administração pública. O regime dos serviços públicos está previsto no art. 175 da Constituição, que determina serem eles atividades que devem ser obrigatória e diretamente prestadas pelo poder público. Se não forem prestadas pelo Estado, só o podem mediante concessão ou permissão e sempre precedidas de licitação. Ao prestar serviço público, o Estado, ou quem atue em seu nome por meio de concessão ou permissão, está acatando o interesse social.

Outra aberração da PEC nº 32/2020 está na tentativa de incluir dois novos parágrafos ao art. 173 da Constituição, que trata da atuação direta do Estado no domínio econômico. O proposto art. 173, § 6º prevê que:

é vedado ao Estado instituir medidas que gerem reservas de mercado que beneficiem agentes econômicos privados, empresas públicas ou sociedade de economia mista ou que impeçam a adoção de novos modelos favoráveis à livre concorrência, exceto nas hipóteses expressamente previstas nesta Constituição (Brasil, 2020).

Melhor dizendo, trata-se do fim definitivo do fomento público, pois seria possível a qualquer agente privado estrangeiro acionar o Poder Judiciário contra a concessão, por exemplo, de linhas especiais de crédito, ou financiamento de



projetos por parte do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), como sendo medidas de *reserva de mercado*.

As implicações desse processo são perniciosas para a dinâmica de crescimento econômico, bem como para as condições de reprodução social da população. Posto tratar-se de *opção política de política econômica*, esse arranjo institucional que está se consolidando no Brasil é passível de contestação teórica e empírica, razão pela qual é importante desnudar as suas implicações e apontar alternativas críveis para redesenhar a referida institucionalidade com vistas à promoção de um desempenho econômico e social mais condizente com o potencial e anseios de crescimento e inclusão social do país.

### 3.5 Corporativismo predatório: farinha pouca, meu pirão primeiro!

O corporativismo é comumente definido na literatura especializada como um sistema de representação, tramitação e implementação de interesses coletivos específicos junto ao poder público instituído.<sup>14</sup> Não cabe aqui discorrer sobre suas variantes histórico-institucionais, ou seja, se corporativismo estatal (organizado e tutelado pelo Estado), se corporativismo societal (animado e sustentado pelo pluralismo de interesses presentes na sociedade), bem como as combinações e derivações observadas empiricamente de ambos os modelos principais ao longo do tempo.

Para os interesses deste capítulo, basta dizer que o corporativismo se firmou, na história do capitalismo contemporâneo (basicamente após a Segunda Guerra Mundial), como uma forma politicamente legítima e relativamente eficaz de explicitação de atores e interesses e de canalização e resolução de conflitos, tanto na relação entre setores públicos e privados quanto internamente ao setor público. No caso do setor público, isso se deu basicamente em função da grande diversidade de áreas de atuação estatal, burocracias e arenas decisórias, além de interesses e processos institucionais envolvidos.

Mas em ambos os casos, para além das decisões de Estado emanadas das regras tradicionais da democracia representativa, o corporativismo (via atividades formais e informais de *lobby*, *advocacy* etc.) veio a ser considerado também uma forma – complementar e mais direta, ainda que menos regulada – de manifestação, negociação e intermediação de interesses organizados, *corporativamente*, visando influenciar e moldar processos decisórios em âmbitos governamentais.

Até aqui, então, nada demais, apenas as coisas como efetivamente são e funcionam nas sociedades capitalistas contemporâneas. Mas o problema começa quando, saindo da discussão formal e abstrata sobre os conceitos e as categorias

---

14. Além das definições e referências bibliográficas presentes nos verbetes sobre corporativismo que constam do *Dicionário de Políticas Públicas*, editado por Geraldo Di Giovanni e Marco Aurélio Nogueira (Editora Unesp, 3ª edição, 2018), e do *Dicionário do Pensamento Social do Século XX*, este editado por William Outhwaite e Tom Bottomore (Editora Zahar, 1996), veja-se um dos clássicos sobre o assunto em Schmitter (1974).

anteriores, chegamos ao chão da política como ela é. E ela é dominada, no Brasil e alhures, por grupos e corporações mais poderosos e privilegiados que outros. Essa hierarquia e assimetria de poder e de recursos (econômicos e simbólicos) distorce a legalidade, a legitimidade e os resultados concretos obtidos pelos diversos grupos organizados da sociedade (públicos e privados) que se relacionam corporativamente com o Estado, o qual, portanto, acolhe, tramita e implementa diferenciadamente as suas decisões e políticas públicas, mais em favor de uns que de outros grupos sociais.

Nesse sentido, sempre e quando o Estado age apenas como canal de transmissão dos interesses mais fortes e bem representados em seus circuitos decisórios, ele colabora para sacralizar as desigualdades econômicas e sociais presentes na sociedade, e também a reforçar a assimetria de recursos e o poder de voto e de veto dos atores mais influentes. Ao fim e ao cabo, é a própria política em regimes formalmente democráticos que vai perdendo potência transformadora, visto que por meio do corporativismo predatório vão-se consumando posições de poder dos grupos já privilegiados e fragilizando-se as posições de atores com menos recursos e vozes menos potentes na sociedade e junto aos governos.

Pode-se dizer que o mesmo fenômeno acontece nas relações intraestatais, nas quais determinadas elites burocráticas conseguem não apenas impor e manter seus próprios privilégios de classe, como, por meio disso, afastar a sua atuação dos interesses e das necessidades verdadeiramente nacionais. Que isso seja a regra das corporações privadas já o sabemos, mas que tal comportamento seja a tônica de burocracias corporativas sobrerrepresentadas no seio do setor público, é um péssimo sinal de esvaziamento substantivo do republicanismo e da democracia em nosso país.

#### 4 INDEFINIÇÕES E PRECONCEITOS ACERCA DAS CARREIRAS PÚBLICAS

Voltando, doravante, ao tema central deste texto, cabe perscrutar as relações intrínsecas entre os conceitos comumente empregados na discussão sobre carreiras públicas e sua vinculação – poder-se-ia dizer: derivação – político-ideológica, justamente, com os elementos explicitados anteriormente. Isso para demonstrar haver alta correlação entre a ideia de carreira ou cargo típico ou exclusivo de Estado e as ideias de burocratismo, autoritarismo, fiscalismo, privatismo e corporativismo que, em nosso entender, estão na base dos problemas histórico-estruturais do Estado e da administração pública brasileira, bem como seguem sendo alimentados pela visão e pelos compromissos práticos do neoliberalismo-conservador no Brasil.

De acordo com os advogados Monteiro Neto e Soares (2020), “a expressão ‘carreira típica de Estado’, embora de uso corrente, tem sua origem e fundamentos pouco abordados, o que lhe pode embaraçar a exata compreensão conceitual”.<sup>15</sup> A CF/1988 (art. 37) estabelece que *funções públicas* se referem a um conjunto

15. Ver também, sobre o mesmo tema, Ferreira (2020).

(usualmente indefinido) de atribuições e responsabilidades legais imputadas aos servidores efetivos ou temporários. Em outro trecho da mesma Constituição (art. 247), procura-se correlacionar o termo *carreiras típicas* a determinadas *atividades exclusivas* de Estado, expressão esta decorrente da EC nº 19/1998, a reforma liberal-gerencialista aprovada no âmbito da reforma do aparelho de Estado do governo FHC. Esta, como se sabe, foi formulada e implementada em contexto histórico de predomínio da visão neoliberal acerca do peso e papel do Estado em suas relações com os domínios econômico e social do país. Isso é dito aqui para enfatizar a ideia de que os conceitos de *carreiras típicas*, *atividades exclusivas* e *Estado mínimo* possuem, evidentemente, forte correlação entre si, fato que não deve ser menosprezado no contexto de tramitação da PEC nº 32/2020.

O conceito de atividades exclusivas de Estado encontra alguma fundamentação jurídica nos marcos da Lei nº 6.185/1974, como aquelas “inerentes ao Estado como poder público sem correspondência no setor privado” (Brasil, 1974):<sup>16</sup>

Art. 2º Para as atividades inerentes ao Estado como poder público sem correspondência no setor privado, compreendidas nas áreas de segurança pública, diplomacia, tributação, arrecadação e fiscalização de tributos federais e contribuições previdenciárias, procurador da fazenda nacional, controle interno, e no Ministério Público, só se nomearão servidores cujos deveres, direitos e obrigações sejam os definidos em Estatuto próprio, na forma do art. 109 da Constituição Federal (Brasil, 1980).

Daí se compreende que, na exposição de motivos da EC nº 19/1998, seja afirmado que “os servidores que desenvolvam atividades exclusivas de Estado, conforme vierem a ser definidas pela legislação, devem receber tratamento singular, inclusive quanto aos pressupostos para a perda do cargo público” (Monteiro Neto e Soares, 2020). Ademais, esses autores ressaltam que, a norma legal a qual se refere o art. 247 da Constituição Federal, que definiria textualmente as denominadas “atividades exclusivas de Estado”, ainda não foi editada pelo Congresso Nacional.

Com tal escopo, o Projeto de Lei (PL) nº 3.351/2012 (arquivado) propunha a seguinte definição em seu art. 2º:

Art. 2º São consideradas atividades exclusivas de Estado:

- I – no âmbito do Poder Legislativo, as relacionadas à atividade-fim de produção e consultoria legislativa;
- II – as relacionadas à atividade-fim dos tribunais e conselhos de contas;
- III – no âmbito do Poder Judiciário, as exercidas pelos integrantes das carreiras jurídicas de magistrado e as relacionadas à atividade-fim dos tribunais;

16. A bem da verdade, o desenvolvimento desses conceitos é mais antigo na história da administração pública brasileira. Segundo Santos (2020), em trabalho de fôlego intitulado *Diretrizes para o sistema de carreiras no serviço público federal*, remonta à década de 1930.

IV – no âmbito das funções essenciais à justiça, as exercidas pelos membros do Ministério Público, da Advocacia Pública e da Defensoria Pública, e as relacionadas às suas atividades-fim; e

V – no âmbito do Poder Executivo, as exercidas pelos militares, policiais federais, policiais rodoviários e ferroviários federais, policiais civis, guardas municipais, membros da carreira diplomática e fiscais de tributos, e as relacionadas às atividades-fim de fiscalização e arrecadação tributária, previdenciária e do trabalho, controle interno, planejamento e orçamento, gestão governamental, comércio exterior, política monetária nacional, supervisão do sistema financeiro nacional e oficiais de inteligência.<sup>17</sup>

Os termos dessa proposta se aproximam dos que foram formulados pelo Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate) e que defende o que está previsto no art. 247 da CF/1988 e no art. 4º, inciso III, da Lei nº 11.079/2004, a saber:

as carreiras consideradas típicas de Estado seriam as relacionadas às atividades de fiscalização agropecuária, tributária e de relações de trabalho; arrecadação, finanças e controle; gestão pública; comércio exterior; segurança pública; diplomacia; advocacia pública e defensoria pública; regulação; política monetária; inteligência de Estado; planejamento e orçamento federal; magistratura e Ministério Público.

A esse respeito, Monteiro Neto e Soares (2020, grifo nosso) afirmam:

costuma-se mencionar que os agentes públicos integrantes de carreiras típicas de Estado desempenham atividades relativas à “essência” do poder estatal, mas na realidade, sendo essa noção demasiadamente aberta ou subjetiva, os aspectos que melhor definem os respectivos cargos são o tipo de vínculo e a finalidade do múnus público. (...) Em outras palavras, *caso as atividades exercidas pelos servidores públicos integrantes de carreiras típicas de Estado fossem realizadas por agentes privados, haveria o desvirtuamento das próprias atividades, que deixariam de atender às finalidades públicas visadas*. Eis o critério fundamental para distinguir uma atividade típica de Estado de uma atividade não exclusivamente estatal.

Concordando com esses autores, mas indo além, entendemos que é possível alargar o espectro de funções públicas consideradas essenciais, típicas ou exclusivas de Estado. Ao fazer isso, consideramos institucionalmente necessárias ao desenvolvimento nacional e ao bom funcionamento da máquina pública, todas as *atividades estratégicas finalísticas* que permitam a implementação das políticas públicas indicadas na CF/1988, bem como todas as *atividades transversais estruturantes* dos macroprocessos administrativos correlatos ao funcionamento constitucional adequado dos poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário).

É claro que a distinção é tênue entre ambos os tipos de carreiras e não fazem diferença quanto aos atributos considerados essenciais, em ambos os casos, para o

17. PL nº 3.351/2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3NaUs2l>>.

bom desempenho individual e agregado dessas carreiras. Por sua vez, os trabalhadores de apoio propriamente administrativo e correlatos, cujas funções são permanentes, mas vêm sendo terceirizadas pela administração pública, deveriam seguir sendo subordinados diretamente ao poder público, mas sob guarida não do RJU e sim da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Essas são as atividades que possuem mais chances de serem substituídas ao longo do tempo por novas tecnologias de informação, comunicação, governo digital etc., e não as funções públicas finalísticas ou estruturantes, que seguirão sendo do tipo “trabalho-intensivas”.

Desde logo, portanto, ambos os conjuntos principais de atividades devem estar em plena sintonia com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, contidos no seu art. 3º, e que nunca é demais relembrar:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – Construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – Garantir o desenvolvimento nacional;

III – Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Brasil, 1988).

Dessa maneira, ao mesmo tempo em que se supera a indefinição jurídico-conceitual acerca dos termos *essencial*, *típico* ou *exclusivo* de Estado, caminha-se para uma definição mais ampla e bem fundamentada, que condiz com a *natureza inescapavelmente pública* – vale dizer, universal, integral e gratuita – da ação estatal, a única que tecnicamente justifica e politicamente legítima a sua razão de ser e agir. Tal compreensão é ainda mais válida no contexto da dominância financeira do modo de produção, acumulação e exclusão capitalista, que é, sabidamente, incapaz de promover os objetivos fundamentais acima enunciados se não houver a atuação de um Estado republicano e democrático de direito, tal qual o sugerido pela CF/1988.

Nesse sentido, a Lei nº 8.112/1990, que institui o RJU, deixou claro em seus arts. 2º e 3º, que o *servidor público* é aquele que ocupa cargo público na União, suas autarquias e fundações públicas federais, sendo regulado por este regime estatutário específico, com direitos e deveres comuns a todos eles. Resumidamente, o regime jurídico dos servidores públicos civis consiste em um conjunto de regras de direito público que trata dos meios de acessibilidade aos cargos públicos, da investidura em cargo efetivo e em comissão, das nomeações para funções de confiança, dos deveres e direitos dos servidores, da promoção e dos respectivos critérios, do sistema remuneratório, das penalidades e sua aplicação, do processo administrativo e da aposentadoria.

Todos os aspectos citados justificam a permanência (e os aperfeiçoamentos) de um regime diferenciado de contratação e gestão dos servidores públicos, um RJU nos termos da CF/1988 brasileira em vigor (Brasil, 1988, art. 39, *caput*). Diante do exposto, entende-se melhor por que a ocupação no setor público veio, historicamente, adotando e assumindo o princípio meritocrático como critério fundamental de seleção de pessoal mediante concursos públicos competitivos sob a guarida de um regime estatutário e RJU. Não obstante, a observância do critério weberiano-meritocrático de seleção de quadros permanentes e bem capacitados – dos pontos de vista técnico, emocional e moral – para o Estado depende de condições objetivas ainda longe de estarem realmente vigentes no Brasil, a saber: ambiente geral de homogeneidade socioeconômica, republicanismo político e democracia social.

Um ambiente geral de *homogeneidade econômica e social* é condição necessária para permitir que todas as pessoas aptas e interessadas em adentrar e trilhar uma carreira pública possam disputar, em máxima igualdade possível de condições, as vagas disponíveis mediante concursos públicos, plenamente abertos e acessíveis a todas elas. Por sua vez, o *republicanismo político* e a *democracia social* implicam o estabelecimento de plenas e igualitárias informações e condições de acesso e disputa, não sendo concebível nenhum tipo de direcionamento político-ideológico nem favorecimento pessoal, exceto para aqueles casos (como as cotas para pessoas deficientes e as cotas para gênero e raça) em que o objetivo é justamente compensar a ausência ou precariedade histórica de homogeneidade econômica e social entre os candidatos a cargos públicos. Em outras palavras, o *mérito*, como critério primordial de seleção e ocupação de cargos públicos, só pode cumprir plenamente o papel precípuo de filtrar os melhores ou mais aptos (dos pontos de vista técnico, emocional e moral), se estiver assentado em condições de máxima homogeneidade econômica e social entre os cidadãos concorrentes em processos seletivos ou de concurso público.

De todo modo, mesmo operando em condições adversas, o critério meritocrático aplicado ao setor público busca justamente evitar que, sob qualquer tipo de comando tirânico ou despótico, ainda que supostamente *esclarecido*, ocorra algum tipo de partidarização ou aparelhamento do Estado. Em obediência a regras vigentes a partir da adoção da CF/1988, é totalmente garantida a pluralidade de formações, vocações e até mesmo de afiliações políticas, partidárias e ideológicas. Do mesmo modo, há garantia plena do exercício de funções movidas pelo interesse público universal e sob controle estatal-burocrático (Lei nº 8.112/1990), a par dos controles interno e externo dos atos e procedimentos de servidores e organizações

(na qualidade de um controle social direto, com base, por exemplo, na Lei de Acesso a Informações – LAI).<sup>18</sup>

Em suma, a estabilidade do servidor no cargo para o qual ingressou via concurso público não se constitui em privilégio de classe e tampouco uma condição absoluta. Ao contrário, é um direito protetivo, uma prerrogativa que busca a preservação no tempo das próprias funções de Estado e a proteção do servidor contra o arbítrio político indevido. A estabilidade visa, antes de tudo, satisfazer o princípio do interesse público. Neste sentido, ao falarmos do tema emprego público, estamos na realidade tratando de postos de trabalho criados por decisão e demanda política do Estado, com vistas tanto ao desempenho institucional condizente com o poder público, como também visando ao aumento de certas capacidades estatais fundamentais que consistem em pôr em operação políticas públicas de variados tipos e abrangência ao longo do território nacional.

O inverso disso é dado pelo receituário liberal-gerencial que defende a flexibilidade quantitativa mediante contratações e demissões rápidas e fáceis, de modo a inserir o princípio da rotatividade, gerando um clima de insegurança entre os servidores que apostaram no emprego público como estratégia e trajetória de realização profissional. Por seu turno, introduz a insegurança na sociedade e nos agentes do mercado, devido às dúvidas e incertezas acarretadas pela alta rotatividade dos ocupantes de cargos públicos no que concerne à capacidade do Estado de manter a provisão de bens e serviços públicos de forma permanente e previsível ao longo do tempo.

Em síntese, *permanência* e *previsibilidade* constituem duas características fundamentais das políticas públicas e da própria razão de existência e legitimação política do Estado, algo que precisa ser assegurado por meio da manutenção da estabilidade funcional e da proteção jurídica do seu corpo funcional, além de outras condições. Vistos desta maneira, entende-se melhor a razão de ser dos demais

---

18. Além dessas leis, no campo da transparência e do combate à corrupção, destaque deve ser dado ao empoderamento (talvez até mesmo excessivo) dos órgãos de fiscalização e controle, que ganharam autonomia operacional, e a uma legislação recente sem a qual seria impossível identificar, denunciar e punir assaltos aos cofres públicos, assim como realizar operações especiais como todas aquelas articuladas entre Ministério Público Federal, Justiça Federal e Polícia Federal. Ou seja, nos regramentos já existentes para delimitação da ocupação no serviço público, estão previstas possibilidades de avaliação e de monitoramento da atividade do agente público, além da aplicação de um amplo rol de sanções administrativo-disciplinares, que podem culminar com a expulsão de servidores estatutários da administração pública federal, em amplo espectro. Por sua vez, a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, define em seu art. 3º o termo *cargo público*: trata-se do conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional a que está circunscrito e que devem ser observadas pelo servidor. As penas administrativas previstas na mesma lei são: advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou de disponibilidade, e destituição de cargo em comissão ou de função comissionada (Brasil, 1990). À guisa de exemplo, veja-se que entre 2003 e 2019 estão contabilizadas 7.588 punições expulsivas aplicadas a servidores estatutários do Poder Executivo federal, cerca de quinhentas ao ano. Quanto às suas fundamentações, 64% dessas expulsões deveram-se a atos relacionados à corrupção; 26% por abandono de cargo, inassiduidade ou acumulação ilícita de cargos; os demais 10% estão divididos entre desídia (3%), participação em gerência ou administração de empresas (1%) e ainda outras razões e motivos variados (6%).



atributos intrínsecos da ocupação e do bom desempenho individual e institucional no setor público, a saber: i) a remuneração adequada, isonômica e previsível ao longo do ciclo laboral; ii) a qualificação elevada desde o momento de ingresso e a capacitação permanente no âmbito das funções precípuas dos respectivos cargos e organizações; e iii) a cooperação interpessoal e intraorganizacional (e não a competição) como critério de atuação e método primordial de trabalho. Todas essas características do setor público derivam precisamente do atributo primordial da estabilidade do seu corpo funcional.<sup>19</sup>

Em síntese, a estabilidade funcional dos servidores em seus cargos e carreiras públicas formam par indissociável com todas as respectivas funções públicas *estratégicas* (finalísticas) e aquelas *estruturantes* (transversais) da administração pública (nos três níveis federativos de governo) com vistas à persecução dos objetivos fundamentais da República contidos no art. 3º da CF/1988. Daí decorre um desenho institucional de Estado composto por dinâmicas específicas de funcionamento e de relacionamentos do ente público com atores da sociedade nacional e agentes do mercado capitalista, algo que justifica a proposta apresentada na sequência deste texto.

## 5 FUNDAMENTOS E DIRETRIZES DA OCUPAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Seja por desconhecimento ou má-fé, há vários aspectos negligenciados no debate sobre a reforma administrativa do setor público brasileiro. Tal fato torna indispensável trazer contribuições para uma discussão mais transparente e qualificada acerca das razões teóricas e históricas de temas tão complexos e intrincados quanto os da *estabilidade, remuneração, capacitação, cooperação e representação* no setor público. São justamente esses fundamentos da ocupação em carreiras estratégicas finalísticas e em carreiras transversais estruturantes que buscam garantir o bom desempenho dos que trabalham sob o mando do Estado e a serviço da sociedade.

Tanto na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 quanto na CF/1988, o *direito ao trabalho digno* (ou trabalho decente, conforme a Organização Internacional do Trabalho – OIT) aparece como elemento central e estruturante da sociedade. Por sua vez, o emprego público tende a ser não apenas de elevada qualidade e dignidade no espectro total das ocupações em uma

---

19. Para uma crítica à perda da estabilidade funcional já contida na EC nº 19/1998 (e o mesmo poderia ser dito da PEC nº 32/2020), ver Lychowski (2019). Segundo esse autor, “com o advento da EC nº 19/1998, que foi aprovada com um intuito flexibilizante do Estado, e que desvalorizou os servidores públicos, foi introduzido o artigo 247 da Carta Magna de 1988, que autoriza, através de lei complementar, mediante o estabelecimento de critérios e garantias, a perda de cargo dos servidores públicos. O intuito, como diz José Afonso da Silva, foi flexibilizar a estabilidade dos servidores públicos. Reputamos que tal dispositivo se contradiz com a razão de ser da carreira típica de Estado, que consiste na realização dos interesses vitais e estratégicos do Estado. Por outro lado, abre-se o perigoso precedente para a dispensa de tais servidores por motivos subjetivos, por perseguição pessoal. Igualmente, não faz sentido reduzir o número de exercentes de servidores de carreiras exclusivas de Estado precisamente no momento em que o Estado, por passar por crise econômica, mais precisa de seus servidores”.



sociedade emergente como a brasileira, mas também se reveste de atribuições e competências que são, de alguma maneira, distintas daquelas que prevalecem no mundo das contratações privadas.

De um lado, essa tende a ser uma ocupação de qualidade elevada, porque, sendo o Estado o empregador em primeira instância, há obviamente a necessidade de que se cumpram todos os requisitos legais e morais mínimos à contratação e manutenção desses empregos sob sua custódia e gestão. Tais requisitos dizem respeito, basicamente, às condições gerais de *uso* (jornada padrão), *remuneração* (vencimentos equânimes), *proteção* (saúde, segurança e seguridade nas fases ativa e pós-laboral), *representação* (sindicalização e demais direitos consagrados pela OIT) e *acesso à justiça* contra arbitrariedades porventura cometidas pelo Estado-empregador.

De outro lado, há distinções claras relativamente aos empregos do setor privado, dada a *natureza pública* dessas ocupações, sob mando do Estado e a serviço da coletividade, cujo objetivo último não é a produção de lucro, mas, sim, a produção de cidadania e bem-estar social. O emprego público não está fundado – conceitual e juridicamente – em relações contratuais tais como aquelas que tipificam as relações de assalariamento entre trabalhadores e empregadores no mundo privado. Ao contrário, o servidor público estatutário possui uma relação de deveres e direitos com o Estado-empregador e com a própria sociedade, ancorada desde a CF/1988 no chamado RJU por meio da Lei nº 8.112/1990 e outros regramentos subsequentes.

Nesse sentido, há cinco fundamentos históricos da ocupação no setor público, presentes em maior ou menor medida nos Estados nacionais contemporâneos, que precisam ser levados em consideração para uma boa estrutura de governança, mediante incentivos corretos à produtividade e ao desempenho institucional satisfatório ao longo do tempo. São eles:

- *estabilidade na ocupação*: idealmente conquistada por critérios meritocráticos em ambiente geral de homogeneidade econômica, republicanismo político e democracia social,<sup>20</sup> visando à proteção contra arbitrariedades – inclusive político-partidárias – cometidas pelo Estado-empregador;
- *remuneração adequada, isonômica e previsível* ao longo do ciclo laboral;
- *escolaridade e qualificação elevadas desde a entrada e capacitação permanente* no âmbito das funções precípuas dos respectivos cargos e organizações;

---

20. Como dito antes, o critério weberiano-meritocrático de seleção de quadros permanentes e bem capacitados (técnica, emocional e moralmente) para o Estado depende de condições objetivas ainda longe das realmente vigentes no Brasil, quais sejam: ambiente geral de homogeneidade econômica, republicanismo político e democracia social. Apenas diante de tais condições é que, idealmente, o critério meritocrático conseguiria recrutar as pessoas mais adequadas (técnica, emocional e moralmente), sem viés dominante ou decisivo de renda, da posição social e/ou da herança familiar ou influência política.

- *cooperação* – ao invés da competição – interpessoal e interinstitucional como critério de atuação e método primordial de trabalho no setor público; e
- liberdade de organização e autonomia de *atuação sindical*.

No quadro 2, propõe-se um conjunto de requisitos político-institucionais para que tais dimensões sejam adequadamente articuladas entre si.

## QUADRO 2

### Administração pública progressista versus liberal-gerencialista

Administração pública progressista, republicana e democrática	Administração pública privatista, fiscalista e gerencialista
Estabilidade funcional e proteção contra arbitrariedades	Flexibilidade quantitativa por meio da expansão das possibilidades de demissão
Remuneração adequada, isonômica e previsível ao longo do ciclo laboral	Flexibilização remuneratória e redução das despesas com funcionalismo
Qualificação elevada e capacitação permanente atrelada à progressão e ao interesse público	Responsabilização individual pela capacitação e pela progressão funcional.
Cooperação interpessoal e intra/interorganizacional como fundamento do processo de trabalho no setor público	Promoção da competição interpessoal e da concorrência intra/interorganizacional
Liberdade de organização e autonomia de atuação sindical	Obstaculização da organização e da atuação sindical

Elaboração dos autores.

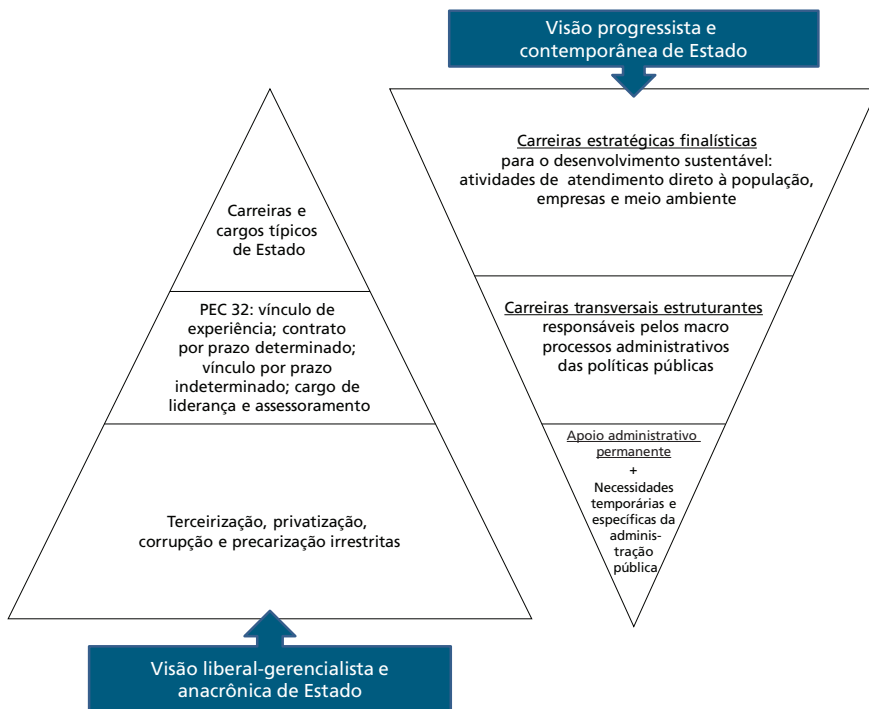
É importante destacar que os atributos presentes em modelos de administração pública de índole e intenções republicanas e democráticas derivam, historicamente, de uma época na qual os Estados nacionais, ainda em formação, precisaram, para sua própria existência e perpetuação (isto é, consolidação interna e legitimação externa), transitar da situação de recrutamento mercenário e esporádico para uma situação de recrutamento, remuneração, capacitação e cooperação permanentes de seu corpo funcional. Gradativamente, esse corpo funcional foi deixando de estar submetido exclusivamente às ordens feudais e reais, para assumir funções estatais permanentes e previsíveis, em tarefas ligadas às chamadas funções inerentes dos Estados capitalistas modernos e contemporâneos, a saber: i) *monopólio da representação externa* (diplomacia); ii) *monopólio do uso da força física* (forças armadas, forças policiais, Poder Judiciário); iii) *monopólio da formulação e implementação das leis* (parlamento: classe política e burocracia parlamentar); iv) *monopólio da emissão e gestão da moeda* (burocracia econômica: emissão e gestão monetária e funções derivadas); e v) *monopólio da tributação* (fisco: fiscalização, arrecadação e funções derivadas, tais como orçamentação, planejamento, gestão, regulação, controle).

Tais funções estruturantes e, posteriormente, outras funções, derivadas das novas, complexas e abrangentes áreas programáticas de atuação governamental na contemporaneidade, foram surgindo e exigindo respostas da coletividade e seus respectivos governos. Sejam de caráter *finalístico*, como no campo das políticas sociais, econômicas e de desenvolvimento territorial, setorial e produtivo, mas também financeiro, regulatório, ambiental etc., sejam aquelas tipicamente administrativas ou *transversais*, entre as quais as de arrecadação, fiscalização, orçamentação, planejamento, gestão, regulação, controle etc., estão todas essas funções dotadas de um mesmo atributo original e essencial, qual seja, o da indispensabilidade da estabilidade do corpo funcional do Estado, como forma de garantir a provisão permanente e previsível de tais funções nos territórios sob sua jurisdição, com suas respectivas populações.

Em suma, é no mínimo simplista atribuir tipicidade ou exclusividade a um grupo muito restrito de categorias, pois há servidores em áreas, por exemplo, da saúde, educação e assistência social, entre outras tantas, que precisam de estabilidade. Também necessitam de proteção especial os ordenadores de despesa, que administram recursos em montantes elevados e condições incertas, bem como os responsáveis por procedimentos licitatórios ou gestão/fiscalização de contratos administrativos. Os exemplos reais são muitos, daí a relevância teórica e prática do critério aqui sugerido e lembrado: *a estabilidade funcional dos servidores em seus cargos e carreiras públicas forma par indissociável com todas as respectivas funções públicas estratégicas finalísticas e aquelas estruturantes transversais da administração pública, nos três níveis federativos de governo, para a persecução dos objetivos fundamentais da República contidos no art. 3º da CF/1988 (conforme seção 4).*

São as características apontadas anteriormente que justificam e legitimam a proposta deste capítulo em torno de uma visão alternativa, progressista e contemporânea, acerca do tema das carreiras públicas para o desenvolvimento nacional, em contraposição à forma liberal-gerencial anacrônica com a qual tal assunto vem sendo imposto pela PEC nº 32/2020 e outras propostas correlatas. Para sintetizar essas ideias iniciais sobre o tema, remetemos o leitor à figura 1, na qual as partes dos triângulos representam o tamanho relativo de cada componente da burocracia pública em cada um dos dois modelos ali representados.

FIGURA 1

Visão progressista e contemporânea *versus* anacrônica sobre carreiras públicas

Elaboração dos autores.

Por sua vez, se é verdade que o desenvolvimento brasileiro no século XXI deve ser capaz de promover, de forma republicana e democrática: i) *governabilidade política e governança institucional*; ii) *soberania, defesa externa, segurança interna e integração territorial*; iii) *infraestrutura econômica, social e urbana*; iv) *produção, inovação e proteção ambiental*; e v) *promoção e proteção social, direitos humanos e oportunidades* adequadas a toda a população residente, então o desenho organizacional do Estado brasileiro deve possuir tantas *carreiras estratégicas finalísticas* e *carreiras estruturantes transversais* quanto as necessárias para atender a essas grandes áreas programáticas de atuação governamental, por meio das quais o desenvolvimento nacional se faz possível.

Tanto o quadro 3 quanto a figura 2 e o quadro 4 procuram externalizar, conjuntamente, a abrangência e a complexidade do tema do desenvolvimento atualmente, bem como o papel que se espera dos Estados contemporâneos, para o que determinadas áreas programáticas de atuação governamental e respectivas carreiras públicas dotadas dos atributos aqui realçados são fundamentais.

**QUADRO 3**  
**Grandes áreas programáticas de atuação estatal e suas macrotensões estruturais**

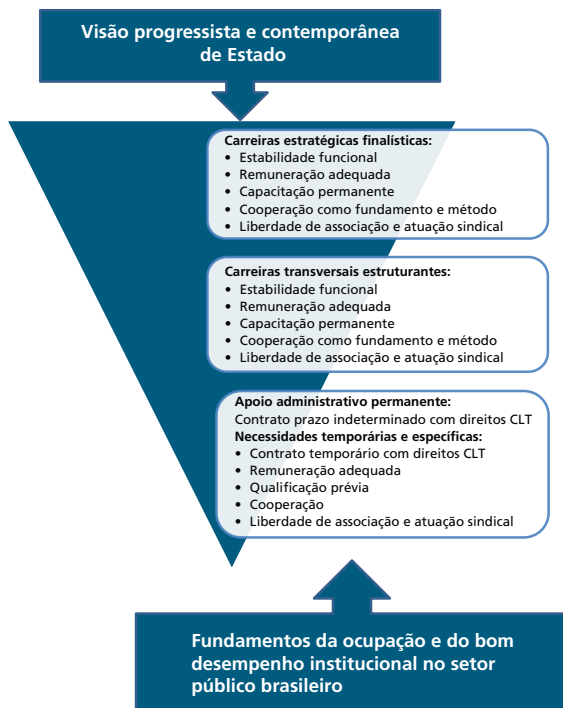
Grandes áreas finalísticas de atuação estatal	Tensão estrutural dominante	Significado geral
Promoção e proteção social, direitos e oportunidades	Universalização <i>versus</i> privatização	<p>Desde a CF/1988, setores rentáveis das políticas sociais (notadamente: previdência, saúde, educação, cultura, esportes, trabalho e segurança pública) convivem com constrangimentos tecnopolíticos à universalização de fato de seus principais programas, e paulatinamente se observa o crescimento normativo, regulatório e ideológico na provisão dessas políticas sob a égide privada.</p> <p>Por sua vez, as chamadas políticas sociais de nova geração (direitos humanos e de cidadania para públicos e situações específicas), depois de uma fase de institucionalização promissora até 2014, encontram-se material e ideologicamente em retração no âmbito federal brasileiro.</p>
Infraestrutura econômica, social e urbana	Universalização <i>versus</i> acumulação	<p>Desde 2003, esforços governamentais no sentido da ampliação da cobertura e do acesso da populações pobres e vulneráveis aos bens e serviços típicos da modernidade (tais como energia, modais de transporte, mobilidade urbana, telecomunicações, acesso digital, saneamento básico e moradia digna) têm convivido com: i) dilemas do perfil de atuação estatal (se meramente regulador ou também produtor direto; se meramente incentivador ou também promotor direto de inovações); e ii) exigências cada vez mais elevadas dos entes empresariais privados em termos de rentabilidade mínima e sustentabilidade financeira e intertemporal dos empreendimentos dessa natureza.</p>
Inovação, produção e proteção ambiental	Institucionalização <i>versus</i> compensação	<p>Desde a CF/1988, primeiro pelo choque externo provocado pela abertura comercial e financeira desde o governo Collor, depois, pelo choque interno causado pela engenharia financeira de estabilização monetária desde o governo FHC e, finalmente, pelo acirramento da concorrência externa decorrente da globalização comercial (feito China) e financeira (bolhas especulativas indexadas em dólar) ao longo dos governos Lula e Dilma, o fato é que os setores nacionais de produção (sobretudo industrial), de inovação (de processos e produtos ao longo das cadeias produtivas) e de proteção e mitigação ambiental têm-se ressentido de políticas públicas mais robustas para o enfrentamento dos imensos problemas e desafios a elas colocados.</p> <p>Já durante o governo Bolsonaro, há um vetor tímido, lento e pouco estruturado de institucionalização de políticas públicas nos campos da produção de bens e serviços, da inovação de processos produtivos e de produtos finais, e da proteção e mitigação ambiental, sobressaem medidas apenas de natureza compensatória, de efeitos limitados ou deletérios, tanto setorial quanto temporalmente, incapazes de alterar para melhor a estrutura e a dinâmica produtiva em espaço nacional, ou mesmo de neutralizar os efeitos nefastos que emanam da estrutura e dinâmica capitalista dominante em curso.</p>
Soberania, defesa, segurança e território	Institucionalização <i>versus</i> discontinuidades	<p>Depois de muitos anos relegadas a níveis secundários de importância, houve – mormente entre 2003 e 2013 – tentativas de melhor institucionalização das áreas e políticas públicas de soberania, defesa e território. Foram tentativas governamentais no sentido de: i) reorientar a diplomacia brasileira rumo a uma postura ativa e altiva no cenário internacional; ii) reequipar as forças armadas e atualizar a estratégia e a política nacional de defesa; e iii) reinstaurar instituições, fluxo de recursos, capacidades estatais e governativas, sob o manto de uma nova política nacional de desenvolvimento regional no Brasil.</p> <p>Não obstante, durante o governo Bolsonaro, o processo de institucionalização aqui mencionado foi quase todo paralisado ou revertido, a complexidade em si desses temas e áreas de políticas, aliada à baixa primazia que historicamente tiveram e continuaram a ter na conformação das agendas prioritárias, fazem com que discontinuidades e desorganizações institucionais de várias ordens (de diretrizes estratégicas à alocação orçamentária) sejam a regra mais que a exceção nos três casos.</p>

Elaboração dos autores.

Obs.: Para o estudo das transformações ocorridas na administração pública federal, organizamos os programas temáticos do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 em quatro grandes áreas de políticas públicas, que podem ser desdobradas em dez áreas programáticas da atuação estatal recente; ou em até 65 programas temáticos do PPA 2012-2015. Ou seja: i) quatro grandes áreas de políticas públicas – políticas sociais; políticas de soberania, território e defesa; políticas de infraestrutura e políticas de desenvolvimento produtivo e ambiental; ii) dez áreas programáticas – seguridade social ampliada; direitos humanos e segurança pública; educação, esportes e cultura; soberania e território; política econômica e gestão pública; planejamento urbano, habitação, saneamento e usos do solo; energia; comunicações; mobilidade urbana; e transporte; e iii) sessenta e cinco programas temáticos do PPA 2012-2015. Evidentemente, os programas temáticos redesenhados nos PPAs subsequentes podem ser facilmente reagrupados a partir das quatro grandes áreas programáticas de políticas públicas explicitadas aqui no quadro 3. Neste quadro, ficou de fora apenas a grande área programática relacionada à geração de governabilidade política e governança institucional, a qual concentra quase todas as carreiras estruturantes transversais da administração pública.

Na figura 2, apresentamos os fundamentos e os atributos da ocupação que consideramos necessários para o bom desempenho institucional agregado do setor público.

FIGURA 2  
Visão progressista e contemporânea sobre carreiras públicas para o desenvolvimento



Elaboração dos autores.

O quadro 4 evidencia implicações positivas para a administração e as políticas públicas, a partir de uma visão progressista e contemporânea de Estado com a qual trabalhamos.

QUADRO 4

**Visão progressista e contemporânea sobre carreiras públicas e implicações positivas para a administração e as políticas públicas**

Visão progressista e contemporânea de Estado	Implicações positivas para a administração pública e políticas públicas
<i>Carreiras estratégicas finalísticas</i> para o desenvolvimento sustentável: atividades de atendimento direto à população, empresas e meio ambiente.	Ênfase em carreiras finalísticas reforça composição virtuosa da ocupação voltada ao aprimoramento e <i>fortalecimento das capacidades estatais</i> necessárias ao bom desempenho institucional direto das políticas públicas mais propícias ao desenvolvimento sustentável, tanto do ponto de vista ambiental, quanto produtivo e humano.
<i>Carreiras transversais estruturantes</i> responsáveis pelos macroprocessos administrativos das políticas públicas: tributação, emissão e gestão da moeda, fiscalização, planejamento, participação, orçamentação, gestão e controles.	Profissionalização das carreiras transversais reforça a <i>qualidade e tempestividade</i> dos macroprocessos estruturantes das políticas públicas.
Apoio administrativo permanente.	Contratadas diretamente pelo poder público, mediante concursos específicos, não sob a guarida do RJU e sim da CLT. Essas são atividades que possuem mais chances de serem substituídas por novas tecnologias de informação, comunicação, automação e governo digital.
<i>Necessidades temporárias e específicas</i> da administração pública.	Em função de mudanças ou episódios conjunturais, dramáticos ou urgentes, procede-se ao <i>ajuste temporário de pessoal e de funções públicas</i> , conferindo resiliência, adaptabilidade e tempestividade ao poder público, diante de situações específicas.

Elaboração dos autores.

Dessa maneira, o aumento de produtividade e a melhoria de desempenho institucional agregado do setor público será resultado desse trabalho – necessário e permanente – de *profissionalização da burocracia pública* ao longo do tempo. Por isso, uma verdadeira política nacional de recursos humanos no setor público deve ser capaz de promover e incentivar a profissionalização da burocracia pública a partir do conceito de ciclo laboral no setor público, algo que envolve as seguintes etapas interligadas organicamente: i) *seleção*; ii) *capacitação*; iii) *alocação*; iv) *remuneração*; v) *progressão*; e vi) *aposentação*.<sup>21</sup>

Uma vez que se entenda serem os serviços públicos altamente intensivos em recursos humanos, percebe-se a relevância de estruturas administrativas centradas em gestão de pessoas e gestão de desempenho. Com isso, a indução de mais e melhor desempenho pode estar associada à valorização da *autonomia relativa dos servidores públicos estáveis* para inovar e aprender a partir da reflexão sobre suas próprias práticas.

Por óbvio, a *profissionalização da burocracia*, assentada na estabilidade funcional dos servidores nos cargos públicos; em remuneração adequada, isonômica e previsível ao longo do ciclo laboral; em escolaridade e qualificação elevadas desde a

21. Sobre o tema, ver Queiroz e Santos (2020). Ademais, atentar para fatores que realmente garantem ganhos de produtividade e desempenho institucional no setor público: i) ambiente de trabalho; ii) incentivos não pecuniários e técnicas organizacionais; iii) trilhas de capacitação permanente; iv) critérios para avaliação e progressão funcional; v) remuneração adequada e previsível; vi) critérios justos para demissão; e vii) condições de realização dinâmica e retroalimentação sistêmica entre as dimensões citadas.

entrada, capacitação permanente no âmbito das funções precípuas dos respectivos cargos e organizações; além da cooperação como fundamento e método de trabalho no setor público; e autonomia de organização e liberdade de atuação sindical são todas elas condições necessárias para o exercício experimental da autonomia burocrática com responsabilidade e engajamento, e fontes primárias de aprendizagem e inovação institucional como essência dos *modelos reflexivos* de gestão de pessoas e do desempenho no âmbito público.<sup>22</sup>

Por último, mas não menos importante, apresentamos no quadro 5 uma primeira tentativa de explicitação e aglutinação, tendo por base a atual estrutura de cargos e carreiras da administração pública federal, das áreas programáticas de atuação estatal, que se constitui no critério fundamental para derivação das carreiras estratégicas-finalísticas e daquelas transversais-estruturantes, ambas conectadas à ideia de Estado necessário ao desenvolvimento nacional sustentável dos pontos de vista ambiental, produtivo e humano.

#### QUADRO 5

##### **Exemplo de agrupamentos em carreiras estratégicas finalísticas e carreiras transversais estruturantes a partir da estrutura atual de cargos e carreiras do Poder Executivo federal**

Áreas estratégicas finalísticas	Exemplo de agrupamentos de carreiras estratégicas finalísticas a partir da estrutura de planos de cargos e carreiras do Poder Executivo federal
Soberania, defesa, segurança e território	
1. Relações exteriores	Diplomata – MRE; e oficiais e assistentes de chancelaria – MRE.
2. Defesa nacional	Militares FFAA; especialistas e técnicos civis em questões militares; e especialistas e técnicos em saúde do HFA.
3. Justiça e segurança pública	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas; especialistas e técnicos da Polícia Federal – DPF; e especialistas e técnicos em execução penal.
4. Desenvolvimento regional (minas e território)	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas; especialistas e técnicos em atividades e regulação da mineração – ANM; especialistas e técnicos em geologia e geofísica do petróleo – ANP; e especialistas e técnicos da Suframa.
Infraestrutura econômica, social e urbana	
5. Energia	Especialistas e técnicos em regulação de serviços públicos de energia – Aneel; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
6. Transportes	Especialistas e técnicos do DNIT; especialistas e técnicos em regulação da aviação civil – Anac; especialistas e técnicos em serviços de transportes aquaviários – Antaq; especialistas e técnicos em transportes terrestres – ANTT; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
7. Comunicações	Especialistas e técnicos em regulação de serviços públicos de telecomunicações – Anatel; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.

(Continua)

22. Sobre o tema, ver Cardoso Junior e Pires (2020), texto que embasa o restante desta seção.



(Continuação)

Áreas estratégicas finalísticas	Exemplo de agrupamentos de carreiras estratégicas finalísticas a partir da estrutura de planos de cargos e carreiras do Poder Executivo federal
8. Cidades (mobilidade, moradia, saneamento)	Especialistas e técnicos em infraestrutura; especialistas e técnicos em regulação – transversal; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
Produção, inovação e proteção ambiental	
9. Ciência, tecnologia e inovação	Especialistas e técnicos de ciência, tecnologia e inovação; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
10. Meio ambiente	Especialistas e técnicos em meio ambiente; especialistas e técnicos em regulação de recursos hídricos – ANA; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
11. Desenvolvimento produtivo (indústria, comércio, serviços)	Especialistas e técnicos em metrologia e qualidade – Inmetro; especialistas e técnicos em propriedade industrial – Inpi; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
12. Agricultura, pecuária e abastecimento	Auditor fiscal federal – agropecuário; especialistas e técnicos em fiscalização federal agropecuária; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
13. Pesca e aquicultura	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
14. Turismo	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
15. Comércio exterior	Especialistas e técnicos de comércio exterior; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
Proteção social, direitos e oportunidades	
16. Trabalho, emprego e renda	Auditor fiscal federal – trabalho; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
17. Promoção e proteção social (previdência, assistência, desigualdades e pobreza)	Especialistas e técnicos do INSS; especialistas e técnicos em previdência complementar; especialistas e técnicos em políticas sociais; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
18. Desenvolvimento agrário e fundiário	Especialistas e técnicos em desenvolvimento agrário e fundiário; especialistas e técnicos em questões indígenas; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
19. Saúde	Especialistas e técnicos do SUS; especialistas e técnicos em saúde pública; especialistas e técnicos em controle de endemias; especialistas e técnicos em saúde pública da Fiocruz; especialistas e técnicos em regulação de saúde suplementar – ANS; regulação e vigilância sanitária – Anvisa; médico da carreira da previdência, da saúde e do trabalho; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
20. Educação	Especialistas e técnicos em educação; especialistas e técnicos em informações e avaliações educacionais – Inep; especialistas e técnicos em financiamento e execução de programas e projetos educacionais; professores do magistério federal; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
21. Cultura	Especialistas e técnicos em questões culturais; especialistas e técnicos em regulação da atividade cinematográfica – Ancine; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
22. Esporte	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
23. Direitos humanos	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.

(Continua)

(Continuação)

Áreas estratégicas finalísticas	Exemplo de agrupamentos de carreiras estratégicas finalísticas a partir da estrutura de planos de cargos e carreiras do Poder Executivo federal
24. Mulheres	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
25. Igualdade racial	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
Governabilidade política e governança institucional	
26. Presidência da República (Casa Civil, Secretaria-Geral)	Procurador federal; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas; e especialistas e técnicos da Imprensa Nacional.
27. Segurança institucional	Oficiais e agentes de inteligência; e especialistas e técnicos da Abin.
28. AGU	Advogado da União; e especialistas e técnicos da AGU.
29. Relações sociais e federativas	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
30. Comunicação social e institucional	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
31. Planejamento, participação, orçamento e gestão	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas; especialistas e técnicos de planejamento e pesquisa do Ipea; e especialistas e técnicos em informações geográficas e estatísticas – IBGE.
32. Gestão monetária, fiscal e cambial	Auditor fiscal federal – RFB; especialistas e técnicos da RFB; procurador da Fazenda federal; procurador do BCB; analistas e técnicos do BCB; agentes, analistas e inspetores da CVM; especialistas e técnicos da CVM; especialistas e técnicos da Susep; auditor federal de finanças e controle; e especialistas e técnicos em finanças e controle.
33. Controle e transparência	Auditor federal de finanças e controle; e especialistas e técnicos em finanças e controle.
Total = cerca de 33 áreas programáticas de atuação estatal	Total = cerca de 60 carreiras estratégicas finalísticas e estruturantes transversais da administração pública federal.

Elaboração dos autores.

Obs.: MRE – Ministério das Relações Exteriores; FFAA – Forças Armadas Brasileiras; HFA – Hospital das Forças Armadas; DPF – Departamento de Polícia Federal; ANM – Agência Nacional de Mineração; ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; Suframa – Superintendência da Zona Franca de Manaus; Aneel – Agência Nacional de Energia Elétrica; DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Anac – Agência Nacional de Aviação Civil; Antaq – Agência Nacional de Transportes Aquaviários; ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres; Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações; ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico; Inmetro – Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia; Inpi – Instituto Nacional da Propriedade Industrial; SUS – Sistema Único de Saúde; Fiocruz – Fundação Oswaldo Cruz; ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar; Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária; Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Ancine – Agência Nacional do Cinema; IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; e RFB – Receita Federal do Brasil.

Para a montagem do quadro 5, parte-se do entendimento segundo o qual o sentido institucional ou objetivo de carreira deriva de uma forma de organização de cargos públicos que possuem uma mesma natureza e um mesmo conjunto de atribuições, que demandam idêntica preparação e formação, estruturando-se de modo a prever graus ascendentes de responsabilidade e remuneração ao longo do ciclo laboral. Na organização administrativa do Estado brasileiro, os cargos podem estar dispostos de modo isolado ou em carreiras. O que distingue as duas formas é a possibilidade ou não de progressão do titular destes cargos na atividade, vale dizer, a possibilidade de promoção ou acesso a níveis ou graus ascendentes de responsabilidade no interior de um conjunto de cargos de igual natureza.

Carreira é, portanto, uma unidade hierarquizada de cargos públicos afins. Sem que possuam essa afinidade intrínseca, que permite a mobilidade vertical interna, não há carreira, mas apenas uma sobreposição de cargos distintos, o que tem sido vedado pelas sucessivas legislações de pessoal no setor público, pois denota o abandono da ideia de progressão individual na mesma trilha funcional, característica esta que define o conceito de carreira e que, portanto, exige um núcleo homogêneo de atribuições e habilitações comuns para não ser deturpado. Ressalta-se que a presença de um núcleo homogêneo de atribuições e habilitações profissionais foi considerado relevante pela própria CF/1988 para a fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório, elemento essencial na estruturação de qualquer carreira. O sistema de remuneração, por sua vez, deve observar “a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira, os requisitos para a investidura e as peculiaridades dos cargos” (Brasil, 1988, art. 39, § 1º, I e III, com a redação da EC nº 19).

Atualmente, carreira não é apenas a possibilidade de progressão do servidor na estrutura de cargos e atribuições afins que caracterizam uma forma de organização de cargos públicos efetivos semelhantes. Carreira é, também e cada vez mais, um direito do servidor, ao mesmo tempo que uma obrigação para o poder público, dadas as suas responsabilidades constitucionais explícitas. A CF/1988, ao afirmar o direito à carreira (ou direito à progressão funcional), não impediu o acesso a cargos diversos de mesma natureza, no interior das carreiras. Mas impediu o acesso a cargos de natureza distinta, de outras carreiras, bem como a constituição de carreiras com cargos heterogêneos, sem núcleo de habilitações e atribuições assemelhadas. Também impediu a efetivação de servidores precários em caráter permanente de carreiras previamente constituídas, mesmo que na origem tenham esses servidores realizado concurso público. Neste sentido, a questão da fusão de carreiras, reconhecida nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nºs 2.713/DF e 1.150/RJ, parece ser a única forma de calibração ou mitigação do direito à carreira admitida atualmente pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Isso posto, por detrás da estrutura de áreas programáticas e funções públicas listadas no quadro 5, é possível afirmar estar em curso uma mudança de composição interna positiva da força de trabalho a serviço do Estado e da sociedade desde a CF/1988. Tal mudança caminha em um sentido tal que, desde então, os servidores públicos são recrutados por concursos concorridos e critérios rigorosos de seleção, são mais escolarizados que a média nacional e atuam proporcionalmente mais em áreas finalísticas de prestação de serviços diretos à população. Com isso, o desempenho institucional do setor público, em termos de eficiência, eficácia e efetividade da ação pública, vem se mostrando crescente ao longo do tempo e superior ao que supõem os discursos em voga. Mesmo assim, aperfeiçoamentos incrementais no

sentido da profissionalização crescente da burocracia e das formas de organização e funcionamento da administração pública são sempre necessários e bem-vindos.<sup>23</sup>

Foi, portanto, com o entendimento citado anteriormente, que se buscou realizar um exercício exploratório inicial, apenas como forma de demonstrar ser possível e necessário um processo organizado de racionalização de cargos e carreiras no setor público brasileiro. Isso porque, em síntese, as evidências disponíveis demonstram a relevância das organizações e carreiras públicas para qualquer projeto de desenvolvimento que ainda se almeje ao Brasil neste século XXI. Abolir a flexibilidade nos provimentos das carreiras públicas e desmontar tais capacidades em nome de um fundamentalismo liberal-gerencialista vai, ao mesmo tempo, destruir o potencial transformador que a sociedade brasileira construiu por meio do Estado ao longo de mais de trinta anos desde a CF/1988, como comprometer as chances de emancipação e desenvolvimento social de sua população – sobretudo a mais vulnerável – justamente em um contexto econômico (nacional e internacional) marcado por enorme complexificação e exclusão, frente às quais soluções aparentemente rápidas e fáceis se mostram, de saída, fadadas ao fracasso.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O arranjo institucional de políticas públicas que vigorou no Brasil no período 2004-2014 revela ao menos três fatos importantes acerca da relação entre Estado e desenvolvimento na contemporaneidade, descritos a seguir.

- 1) A complexificação do desenvolvimento exige uma atuação programática do Estado em âmbitos da economia, da sociedade e do meio ambiente que vão muito além do simples manejo da política macroeconômica.
- 2) O arranjo político-institucional vigente nesse período mostrou ser capaz de proporcionar ao Estado a capacidade de organizar a sua atuação de modo minimamente planejado e coordenado, com intencionalidade e direcionalidade estratégica.

---

23. De toda sorte, tal qual já evidenciado em outros trabalhos, a máquina pública brasileira, mesmo considerada em seus três níveis federativos e três poderes, está muito longe de poder ser considerada inchada em termos do quantitativo de pessoal ativo ocupado. Apesar disso, é possível e necessário um processo bem fundamentado, gradativo e negociado, de racionalização da estrutura organizacional, das funções e carreiras públicas que a acompanham, tanto melhor se conduzido e informado por um projeto de desenvolvimento integral da civilização brasileira. Da mesma forma, a massa salarial que lhe corresponde, embora apresente grande heterogeneidade interna e algumas poucas (em termos percentuais) situações discrepantes em termos remuneratórios frente ao setor privado, está longe de representar um gasto global explosivo, ou parecer estar fora de controle. Os problemas do funcionalismo público, nesse caso, são a exceção, e não a regra, em qualquer dos níveis da Federação e qualquer dos poderes da República que se queira investigar. A respeito dessas questões, ver Cardoso Junior *et al.* (2019b), Marques e Cardoso Junior (2021), Cardoso Junior (2021), além dos capítulos 7 e 8 deste livro.

- 3) A implementação conjunta e simultânea de diversas políticas públicas, consistentes e persistentes no tempo e no espaço nacional (informadas, ademais, por um projeto de crescimento econômico) foram capazes de produzir, como resultado agregado, uma combinação virtuosa entre crescimento da renda *per capita* e decrescimento do índice de Gini, que mede a desigualdade de renda no interior do mundo do trabalho. Enquanto o produto interno bruto (PIB) *per capita*, em valores de 2015, aumentou de 19,7 mil para 29,4 mil, o índice de Gini caiu, continuamente, de 0,55 para 0,49, segundo dados e cálculos elaborados pelo IBGE (IBGE, 2015).

Tal resultado, desejável em qualquer projeto de desenvolvimento nacional, mas historicamente raro e difícil de ser obtido por obra apenas das forças de mercado, fez-se possível no caso brasileiro recente em função de uma combinação politicamente deliberada de fatores, entre os quais vale destacar os descritos a seguir.

- 1) Programas de estímulo e indução do crescimento econômico, por intermédio da reativação do crédito pessoal para consumo e do crédito empresarial produtivo em dimensões e condições adequadas, recuperação do investimento público por meio dos fundos e bancos públicos, bem como das empresas estatais estratégicas etc.
- 2) Programas ativos de estruturação e fortalecimento do mercado consumidor doméstico, associados a programas de expansão e fortalecimento do gasto social relacionado à educação pública e ao tripé da seguridade social, vale dizer: saúde pública (SUS), previdência pública (INSS) e assistência social (Benefício de Prestação Continuada – BPC, segurança alimentar e transferências diretas de renda monetária à população mais pobre e vulnerável por meio do Programa Bolsa Família).
- 3) Ativação de processos institucionais relacionados, ainda que de forma nem sempre consciente ou deliberada, ao fortalecimento das capacidades políticas, econômicas, burocráticas e administrativas do Estado nacional, necessárias à formulação, à implementação, à gestão, à regulação, ao controle e à participação social no circuito das políticas públicas de âmbito federal. Entre tais capacidades, destaque-se o peso e o papel desempenhado pelas burocracias públicas, em todos os níveis da Federação. Mesmo operando a partir de imensas heterogeneidades e fragilidades institucionais (por exemplo a ausência ou precariedade de carreiras bem estruturadas, qualificadas e remuneradas), bem como em meio a condições e desigualdades socio-regionais colossais, deram enorme contribuição ao – inédito e desejável – resultado que combinou expansão da renda e redução da desigualdade.

Tudo isso, é bom que se diga, com crescimento modesto da ocupação e do gasto com pessoal no setor público nacional (conferir capítulo 7 deste livro). A rota de profissionalização das políticas públicas e dos seus servidores explica, com o aumento dos dispêndios globais (orçamentários e extraorçamentários) na implementação finalística das políticas prioritárias, o significativo aumento de cobertura social e acesso da população e empresas ao rol de bens e serviços públicos pelo país. Explica, igualmente, os ganhos de produtividade, eficiência, eficácia e efetividade a eles relacionados.

Enfim, sendo o Brasil um país de dimensões continentais e com uma população estimada, em 2022, na casa dos 210 milhões de habitantes, trata-se, sem dúvida, de um enorme desafio político e econômico a provisão (quantitativa e qualitativamente) adequada desses bens e serviços à totalidade da população residente no país. Daí não só a necessidade, mas inclusive a urgência, de iniciativas governamentais que não se restrinjam à mera gestão (ainda que eficiente) das políticas e dos programas já existentes de infraestrutura econômica, social e urbana. Trata-se, na verdade, da necessidade e urgência de iniciativas mobilizadoras das capacidades estatais e dos instrumentos governamentais à disposição dos governos e a serviço do desenvolvimento nacional, das quais a institucionalização e o fortalecimento das carreiras públicas se mostram fundamentais.

Assim, ao destacar tais ideias, visamos requalificar os termos do debate público sobre assuntos diretamente relacionados à necessidade de empoderamento da sociedade e do próprio Estado nacional no sentido da publicização e democratização das relações intraestatais entre agentes públicos, de um lado, e atores sociais e empresariais, de outro, com vistas a pôr em prática um projeto de desenvolvimento adequado e aderente à realidade brasileira.

É nesse diapasão que ganham relevo as medidas de profissionalização e valorização da ocupação no (e do) serviço público, tais que uma verdadeira política de recursos humanos para o setor público brasileiro – que considere de modo articulado e orgânico as etapas de seleção, capacitação, alocação, remuneração, progressão e aposentação – esteja ancorada e inspirada pelos valores e princípios da República, da democracia e do desenvolvimento nacional. Por fim, precisamos fazer avançar a discussão sobre forma e conteúdo de uma reforma administrativa de matriz reflexiva e índole republicana e democrática, voltada para um serviço público efetivo e de qualidade, centrado na ideia de *carreiras públicas estratégicas/finalísticas* e *carreiras públicas transversais/estruturantes*, como condição *sine qua non* para o próprio desenvolvimento nacional em suas dimensões geopolítica, econômica, social, ambiental e institucional.

## REFERÊNCIAS

AGLIETTA, M. Pour une croissance inclusive et soutenable. *In*: AGLIETTA, M. (Ed.). **Capitalisme**: le temps des ruptures. Paris: Odile Jacob, 2019.

BERCOVICI, G. (Org.). **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. A atuação do Estado brasileiro no domínio econômico. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; BERCOVICI, G. (Org.). **República, democracia e desenvolvimento**: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013. v. 10. p. 617-646. Disponível em: <<https://bit.ly/3BeYdR9>>.

BERNANKE, B. Monetary policy in a new era. *In*: BLANCHARD, O.; SUMMERS, L. H. (Ed.). **Revolution or evolution?** Rethinking macroeconomic policy after the great recession. Cambridge, United States: MIT Press, 2019.

BRASIL. Lei nº 6.185 de 11 de dezembro de 1974. Dispõe sobre os servidores públicos civis da administração federal direta e autárquica, segundo a natureza jurídica do vínculo empregatício, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 dez. 1974.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.856, de 18 de novembro de 1980. Fixa os valores de retribuição do Grupo-Atividades Específicas de Controle Interno, autoriza a estruturação de cargos e funções de órgãos integrantes do sistema de controle interno, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 nov. 1980.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 abr. 1991.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 3 de setembro de 2020. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 3 set. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3Pjw0wo>>.

CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Reforma administrativa Bolsonaro/Guedes**: autoritarismo, fiscalismo, privatismo. Brasília: Afipea; Arca, 2021.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; PIRES, R. R. C. **Gestão de pessoas e avaliação de desempenho no setor público brasileiro**: crítica à proposta fiscal-gerencialista da reforma administrativa e diretrizes para um modelo de Estado orientado à reflexividade, inovação e efetividade. Brasília: Fonacate, ago. 2020. (Cadernos da Reforma Administrativa, n. 7).

CARDOSO JUNIOR, J. C. *et al.* **Desmonte do Estado e subdesenvolvimento**: riscos e desafios para as organizações e as políticas públicas federais. Brasília: Afipea; Arca, 2019a.

CARDOSO JUNIOR, J. C. *et al.* **Mitos liberais acerca do Estado brasileiro e bases para um serviço público de qualidade**. Brasília: Afipea-Sindical; São Paulo: Quanta, 2019b.

DAMATTA, R. (Org.). **Você sabe com quem está falando?** Estudos sobre o autoritarismo brasileiro. Rio de Janeiro: Rocco, 2020.

DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (Ed.). **Dicionário de políticas públicas**. 3. ed. São Paulo: Ed. Unesp, 2018.

FAORO, R. (Org.). **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. Rio de Janeiro: Globo, 2000.

FERREIRA, M. D. Carreiras típicas de Estado: profissionalização no serviço público e formação do núcleo estratégico. **Âmbito Jurídico**, 31 ago. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3o8F0J2>>.

GAETANI, F.; DRUMOND, F. A reforma administrativa em risco de autocombustão. **O Globo**, 29 ago. 2021.

HOLANDA, S. B. de. (Org.). **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1995.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contas Nacionais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

LYCHOWSKI, R. Carreiras típicas de Estado: uma breve crítica ao artigo 247 da Constituição Federal de 1988. **JusBrasil**, 2019.

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; Servir, 2021.

MELLO, C. A. B. de. (Org.). **Curso de direito administrativo**. 32a. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MONTEIRO NETO, J. P.; SOARES, V. C. Carreiras típicas de Estado: por uma proposta conceitual. **Migalhas**, 3 abr. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3IMXmc7>>.

MORETTI, B. Reformas ou austericídio? A economia discursiva do corte de gastos. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. *et al.* (Coord.). **Desmonte do Estado e subdesenvolvimento**: riscos e desafios para as organizações e as políticas públicas federais. Brasília: Afipea; Arca, 2019. p. 14-22.



OUTHWAITE, W. e BOTTOMORE, T. (editores). **Dicionário do pensamento social do século XX**. São Paulo: Ed. Zahar, 1996.

QUEIROZ, A. A.; SANTOS, L. A. **O ciclo laboral no setor público brasileiro**. Brasília: Fonacate, jul. 2020. (Cadernos da Reforma Administrativa, n. 2).

RESENDE, A. L. (Org.). **Juros, moeda e ortodoxia**: teorias monetárias e controvérsias políticas. 1. ed. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2017.

SANDIM, T. Da vulnerabilidade institucional à institucionalização das vulnerabilidades. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. *et al.* (Coord.). **Desmonte do Estado e subdesenvolvimento**: riscos e desafios para as organizações e as políticas públicas federais. Brasília: Afipea; Arca, 2019. p. 265-272.

SANTOS, L. A. **Diretrizes para o sistema de carreiras no serviço público federal**. Rio de Janeiro: Instituto República, 2020. Mimeografado.

SANTOS, L. A. (Org.). **Carreiras no serviço público, governança e desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2021. (No prelo).

SCHMITTER, P. Still the century of corporatism? **The Review of Politics**, v. 36, n. 1, p. 85-131, 1974.

SCHWARCZ, L. M. (Org.). **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Cia das Letras, 2019.

SCHWARTZMAN, S. (Org.). **Bases do autoritarismo brasileiro**. Campinas: Ed. Unicamp, 2015.

SOUZA NETO, C. P. (Org.). **Democracia em crise no Brasil**: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional. São Paulo: Contracorrente, 2020.



## **NOTAS BIOGRÁFICAS**

### **Acir Almeida**

Doutor em ciência política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj). Pesquisador de carreira do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), lotado na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest). Desenvolve pesquisas sobre os Legislativos bem como sobre as relações entre os poderes e as instituições políticas.

### **Ademar Guedes**

Graduado em matemática, pós-graduado em administração e pesquisador associado ao projeto Atlas do Estado Brasileiro, no Ipea.

### **Ana Luíza Matos de Oliveira**

Mestra e doutora em desenvolvimento econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Economista pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Estuda desigualdade, educação, economia feminista e mercado de trabalho. Já teve bolsas de pesquisa no Zakir Husain Centre (Jawaharlal Nehru University, Índia); no Lateinamerika-Institut (Freie Universität Berlin, Alemanha); na Université de Genève (Suíça); e na Universitat Autònoma de Barcelona (Catalunha). Integra o Membership Committee da International Association for Feminist Economics – Iaffe) (2020-2022). É oficial associada de assuntos econômicos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) no México.

### **Aristides Monteiro Neto**

Pesquisador sênior do Ipea, lotado na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur). Doutor em desenvolvimento econômico pela Unicamp. Especialista em políticas e desenvolvimento regional e federalismo. Professor do mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento do Ipea. Desenvolve pesquisas em temas como: reconfiguração territorial da indústria, financiamento do desenvolvimento regional e federalismo brasileiro.

### **Bernardo Abreu de Medeiros**

Doutor em políticas públicas pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com períodos sanduíche no Latin American Centre da University of Oxford e no Instituto de Estudos Políticos de Paris (Sciences Po). Mestre em direito constitucional e teoria do Estado pela Pontifícia Universidade

Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), onde também se graduou em direito. Especialista em argumentação jurídica pela Universidade de Alicante (Espanha) e pós-graduado em direito processual constitucional pela Uerj. Tem experiência na área de direito e políticas públicas, com os temas análise de políticas públicas, métodos e técnicas de pesquisa empírica em direito e análise econômica do direito.

### **Bruno Portes**

Mestre em informática pela UFRJ, especialista em governança de tecnologia da informação e em gestão de segurança da informação, ambas pela Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul), e graduado em tecnologia de sistemas de informação pela Faculdade de Educação Tecnológica do Estado do Rio de Janeiro (Faeterj-Rio). Participou de projetos do Ipea durante cinco anos, com análise e processamento de grandes volumes de dados, e é pesquisador associado ao Atlas do Estado Brasileiro. Atua como analista de desenvolvimento de sistemas na Petróleo Tecnologia e Pesquisa (Petrec), onde possui três anos de experiência no desenvolvimento de sistemas *web*.

### **Carla Bronzo**

Doutora em sociologia e política pela UFMG. Pesquisadora e docente da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro (FJP). Leciona e pesquisa temas relacionados ao campo das políticas públicas, gestão pública, pobreza, desigualdade, assistência social, proteção social não contributiva, intersetorialidade, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

### **Danilo Severian**

Mestre em economia política pela PUC de São Paulo. Doutorando em desenvolvimento econômico pelo Instituto de Economia da Unicamp, na área de economia regional e urbana. Pesquisador associado do Ipea, com lotação na Dirur, e do Centro de Estudos do Desenvolvimento Econômico (Cede/Unicamp). É docente no curso de Ciências Econômicas da Universidade Paulista (Unip). Atua nos temas de planejamento público, disparidades regionais do Brasil, dinâmicas territoriais da indústria, política industrial e desenvolvimento econômico.

### **Elisabete Ferrarezi**

Doutora em sociologia pela Universidade de Brasília (UnB) e mestre em administração pública pela Fundação Getulio Vargas (FGV) de São Paulo. Especialista em políticas públicas e gestão governamental do governo federal. Tem experiência em planejamento, desenho e gestão de políticas públicas, desenvolvimento social, metodologias para inovação e formação de servidores. Autora de pesquisas e publicações sobre políticas públicas e inovação.

### **Erivelton Guedes**

Engenheiro civil pela Escola de Minas (1988), com mestrado (1995) e doutorado (2001) em engenharia de transportes pelo Instituto Alberto Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia (Coppe), da UFRJ. Atualmente é técnico de planejamento e pesquisa do Ipea. Foi professor colaborador da pós-graduação da Universidade da Força Aérea – Unifa (2009-2014) e presidente da Sociedade Brasileira de Transporte Aéreo – SBTA (2011-2014). Tem experiência na área de engenharia de transportes, com ênfase em planejamento e organização do sistema de transportes, atuando principalmente nos seguintes temas: simulação aeroportuária, aeroportos, transporte aéreo, infraestrutura aeroportuária, regulação do transporte aéreo, segurança e transporte público.

### **Felix G. Lopez**

Cientista social com doutorado em sociologia pelo Instituto de Filosofia e Ciências Sociais (IFCS) da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Pesquisador de carreira do Ipea desde 2009, com lotação na Diest, coordena a plataforma Atlas do Estado Brasileiro. Professor do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e membro do Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre a Desigualdade (Nied) da UFRJ. Desenvolve pesquisas sobre a burocracia pública e suas interfaces com a política; as percepções de desigualdade no Brasil; e sobre o presidencialismo brasileiro.

### **Fernanda Baeta**

Graduada em ciências econômicas pela UFRJ. Atuou como pesquisadora associada à Diest/Ipea. Atualmente está como servidora comissionada na Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro (Sefaz-RJ). Pesquisa na área de setor público, mercado de trabalho e desigualdade de gênero.

### **Flávia de Holanda Schmidt**

Técnica de planejamento e pesquisa do Ipea desde 2009. Entre 2014 e 2017, exerceu a função de coordenadora-geral de estudos e políticas setoriais, de inovação e infraestrutura desse instituto. Entre 2017 e 2019, nessa instituição, foi coordenadora-geral de estudos e políticas do Estado, das instituições e da democracia, e atuou como diretora da área entre 2019 e março de 2022. Entre junho e setembro de 2022, na Escola Nacional de Administração Pública (Enap), ocupou o cargo de coordenadora-geral de ciência de dados; atualmente, exerce a função de diretora de altos estudos. Em 2006, obteve o título de mestre em administração e em 2012, o de doutora em negócios internacionais, ambos pela PUC-Rio.

**Gabriel Junqueira**

Doutorando em ciência política no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP). Mestre em desenvolvimento econômico pelo IE-Unicamp. É servidor de carreira da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Tem interesse nas áreas de economia política das finanças públicas, federalismo e estatísticas fiscais.

**Gabriela Lotta**

Professora e pesquisadora de administração pública e governo da FGV. Foi professora visitante em Oxford (Blavatnik School of Government), Aarhus (Dinamarca), na Universidad del Chile e na PUC Peru. Doutora em ciência política pela USP, mestre e graduada em administração pública pela FGV. Coordenadora do Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB). Docente da Enap. É pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e pesquisadora afiliada no Brazil.Lab de Princeton. É bolsista produtividade 2 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Foi coordenadora da área temática Estado e políticas públicas da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP).

**Isabella de Araujo Goellner**

Professora no Instituto Federal de Brasília (IFB), consultora CEPAL/ONU para o Ipea e doutoranda na Faculdade de Educação da UnB, na linha de pesquisa políticas públicas e gestão da educação. Possui mestrado e bacharelado em sociologia, bem como licenciatura em ciências sociais, pela UnB e é pedagoga pelo Instituto de Educação Superior de Brasília (Iesb). Dispõe de trabalhos e pesquisas sobre políticas educacionais, inovação no serviço público, uso de evidências, agências de reguladoras, órgãos de controle e centro de governo. É entusiasta das metodologias ativas, da criatividade e do uso de ferramentas digitais.

**José Celso Cardoso Junior**

Economista pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP), com mestrado em teoria econômica e doutorado em desenvolvimento, ambos pelo Instituto de Economia da Unicamp. Desde 1997, é técnico de planejamento e pesquisa no Ipea, onde ocupou os cargos de diretor adjunto de estudos e políticas sociais, na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc); e diretor de estudos e políticas do Estado, das instituições e da democracia, na Diest. No Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), atuou como diretor de planejamento, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI). Tem produzido estudos sobre os temas trabalho e proteção social, além de Estado, instituições e planejamento estratégico governamental. Em 2017 realizou seu pós-doutorado em governo e políticas públicas no Instituto de

Gobierno y Políticas Publicas da Universitat Autònoma Barcelona (Igap/UAB). Dessas experiências tem publicado livros sobre Estado, planejamento, democracia e desenvolvimento no Brasil. Desde 2019 exerce a função de presidente da Associação dos Funcionários do Ipea.

### **José Sebastião Chaves Santos**

Mestre em administração pública, com especialização *lato sensu* em estado e gestão pública e bacharelado em administração de empresas. Servidor público federal ocupante do cargo de auditor federal de finanças e controle desde 1991, tendo atuado nas áreas de finanças governamentais e controle interno na administração pública federal. No Ipea desde 2008, contribuiu na área de desenvolvimento institucional, em especial em gestão de pessoas e na auditoria interna. Atuou como corregedor nesse instituto no biênio 2019-2020 e atualmente ocupa a função de ouvidor.

### **José Teles**

Pesquisador de pós-doutorado do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo. Doutor em ciências sociais (PUC-Rio). Foi pesquisador associado ao Atlas do Estado Brasileiro. Tem interesse nas seguintes áreas: burocracia e políticas públicas, segurança pública e violência, comportamento político e métodos quantitativos.

### **Leonardo Silveira**

Doutor em sociologia pela UFMG (2019) e professor na Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Possui como principais temas de interesse as desigualdades sociais no mercado de trabalho, com ênfase nos recortes por raça e gênero. Pesquisador associado ao Núcleo de Pesquisa e Formação em Raça, Gênero e Justiça Racial do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Afro-Cebrap) e ao Núcleo de Pesquisa em Estratificação e Trajetórias Sociais (Paths) da UFRJ.

### **Luana Pinheiro**

Doutora e mestre em sociologia pela UnB e graduada em economia pela mesma instituição. É técnica de pesquisa e planejamento no Ipea Brasília desde 2004, e atualmente está na Coordenação de Igualdade de Gênero, Raça e Estudos Geracionais, da Disoc.

### **Lucas Brandão**

Graduado em administração pública pela FJP. Pós-graduando em *data science e analytics* pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (Esalq), da USP. É especialista em políticas públicas e gestão governamental na Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais e tem interesse nas áreas de ciência de dados, desigualdade e políticas públicas.

### **Luiz Alberto dos Santos**

Doutor em ciências sociais e mestre em administração pela UnB; especialista em políticas públicas e gestão governamental pela Enap e em teoria e operação de economias modernas pela George Washington University; graduado em direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e em comunicação social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS) e UnB. É consultor legislativo do Senado Federal e foi subchefe de análise e acompanhamento de políticas governamentais da Casa Civil da Presidência da República (2003-2014). Entre 1990 e 2002, integrou a carreira de gestores governamentais do governo federal. É também professor colaborador de políticas públicas na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape), da FGV Rio de Janeiro.

### **Luseni Aquino**

Cientista social com doutorado em sociologia pela UnB. Atua como técnica de planejamento e pesquisa do Ipea desde 1997 e, entre outros temas, tem se dedicado aos estudos sobre arranjo e funcionamento das instituições do sistema de justiça, com destaque para a dinâmica do acesso à justiça no Brasil e a configuração e atuação das carreiras jurídicas públicas.

### **Natália Massaco Koga**

Doutora em ciência política pela University of Westminster, Reino Unido; mestre em administração pública e governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo (Eaesp/FGV) e graduada em direito pela Faculdade de Direito da USP. Membro da carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental do Ministério da Economia. Atualmente, pesquisadora no Ipea e professora do Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Enap. Possui trabalhos publicados nas áreas de políticas públicas e uso de evidências, capacidades estatais, participação social e democracia.

### **Paulo Jannuzzi**

Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Enap. É professor colaborador do Programa de Mestrado em Administração da Universidade Federal de Goiás (UFG) e consultor da Diretoria de Análise de Políticas Públicas da FGV. É pesquisador, com bolsa de produtividade em pesquisa, do CNPq. Graduado em matemática aplicada em computacional e doutor em demografia (Unicamp), mestre em administração pública (Eaesp/FGV), especialista em sociedade e política (Iesp/Uerj) e estágio pós-doutoral em administração pública (Ebape/FGV). Foi secretário de avaliação e gestão da informação do Ministério de Desenvolvimento Social (2011-2016) e membro do Painel de Especialistas em Avaliação do International Evaluation Office do Programa das Nações Unidas em Nova Iorque (2016-2019).



### **Pedro Elgaly**

Cientista social pela UFRJ e pesquisador do Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Desigualdade (Nied). Atuou como pesquisador associado ao Ipea no projeto Atlas do Estado Brasileiro e possui trabalhos e publicações nas áreas de desigualdades educacionais e funcionalismo público do Brasil.

### **Roberto Passos Nogueira**

Graduado em medicina pela Universidade Federal do Ceará (1973), mestre em saúde coletiva (1976) e doutor em saúde coletiva (1998) pela Uerj. Atualmente é pesquisador no Ipea, no Distrito Federal, e no Núcleo de Estudos de Saúde Pública da UnB. Tem experiência na área de saúde coletiva, com ênfase em saúde pública, com atuação principalmente nos seguintes temas: recursos humanos de saúde, gestão pública, políticas de saúde, nível técnico, formação profissional, história da medicina e da saúde pública e aspectos filosóficos da saúde.

### **Rodrigo Orair**

Economista pela UFMG e mestre em teoria econômica pela Unicamp. Está cursando o doutorado em economia na USP, na área de concentração de economia do desenvolvimento. É pesquisador licenciado do Ipea e pesquisador associado ao International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG). Exerceu o mandato de diretor da Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado Federal. Especialista em macroeconomia e política fiscal, publicou inúmeros estudos em tópicos relacionados às finanças públicas nos níveis central e subnacional, assim como sobre as relações entre finanças públicas, distribuição de renda e desenvolvimento. Foi agraciado com inúmeros prêmios acadêmicos, como o primeiro lugar, por quatro vezes, no Prêmio Tesouro Nacional e o primeiro lugar, por duas vezes, no Prêmio SOF de Monografias.

### **Sandro Sacchet de Carvalho**

Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea desde 2009, atualmente lotado na Diest. Economista com doutorado em economia pela PUC-Rio. Tem experiência nas áreas de economia do trabalho, desenvolvimento econômico e econometria. Entre 2015 e 2022, atuou como chefe da Divisão de Análise e Previsões na Diretoria de Estudos Macroeconômicos (Dimac/Ipea).

### **Sheila Barbosa**

Doutora em administração pela UnB, pesquisadora e coordenadora da Coordenação de Pesquisas em Capacidades Estatais da Diest/Ipea, professora do Departamento de Gestão de Políticas Públicas da UnB e membro da carreira de especialistas em políticas públicas e gestão governamental do governo federal. Desenvolve pesquisas na área de gestão pública, organização da administração pública e coordenação interorganizacional na implementação de políticas públicas.

**Tatiana Dias Silva**

Doutora em administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da UnB. Servidora da carreira de planejamento e pesquisa do Ipea. Graduação e mestrado em administração pela Universidade Federal da Bahia – UFBA (2003). Interesse de pesquisa nos campos de políticas públicas, políticas sociais, neoinstitucionalismo, relações raciais, mundo do trabalho e gestão pública.

**Ulisses Ferreira**

Doutor e mestre em população, território e estatísticas públicas pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Ence) do IBGE. Bacharel em estatística pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Ex-pesquisador associado ao projeto Atlas do Estado Brasileiro, no Ipea, e professor substituto no Departamento de Ciências Atuariais e Finanças da UFF. Tem interesses de pesquisa nas áreas de demografia, políticas públicas, mobilidade urbana e estatística social e aplicada.

# **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Aeromilson Trajano de Mesquita

### **Assistentes da Coordenação**

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

### **Supervisão**

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

### **Revisão**

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Barbara de Castro

Clícia Silveira Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Brena Rolim Peixoto da Silva (estagiária)

Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

### **Editoração**

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

### **Capa**

Leonardo Hideki Higa

*The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.*





## Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

*É preciso ter um caos dentro de si para dar à luz uma estrela cintilante.*  
Friedrich Nietzsche, em *Assim falou Zaratustra*

Em um país de tamanhas desigualdades como o Brasil, o Estado tem um papel fundamental para atenuar as mazelas daí decorrentes e garantir os direitos sociais insculpidos na Constituição Federal. Portanto, sobretudo nas áreas de maior demanda, como saúde, educação, segurança e proteção social, são necessários investimentos de vulto e constante aperfeiçoamento dos serviços prestados, sem descuidar do planejamento governamental, da coordenação estratégica e das demais funções essenciais ao bom funcionamento da administração pública.

Ao longo do governo Bolsonaro, no entanto, o país caminhou em direção oposta. Seja em decorrência da Emenda Constitucional nº 95, que engessou o investimento social, seja devido à estagnação econômica, mas também em função dos ataques reiterados às instituições e ao funcionalismo, o que se viu foi retrocesso e uma tentativa deliberada de desmonte do serviço público, consubstanciada na PEC nº 32/2020, uma proposta de viés fiscalista que não se prestou ao debate sobre o Estado necessário para dar conta dos grandes problemas nacionais.

Depois desse período de escuridão, o país precisa retomar sua caminhada civilizatória e seu desenvolvimento social e econômico. Para isso, o fortalecimento das instituições de Estado, o aprimoramento e a valorização do serviço público serão fundamentais. E o olhar perspectivo de *Trajetórias da Burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020)* nos permite divisar os primeiros raios de luz dessa alvorada que já se faz presente!

Rudinei Marques  
Presidente do Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas  
do Estado (Fonacate) e doutor em filosofia

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO  
PLANEJAMENTO  
E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO

ISBN 978-65-5635-047-9



PORTINARI  
1941