



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 201933

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 PRESENTE65

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-1988169

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 2021195

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 ATUAL323
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 PÚBLICO351
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 2020371
Luana Pinheiro

CAPÍTULO 13

TRAJETÓRIA DOS MILITARES NA BUROCRACIA
FEDERAL BRASILEIRA: NOTAS INICIAIS407
Flávia de Holanda Schmidt

CAPÍTULO 14

BUROCRACIA DIRIGENTE NOS MUNICÍPIOS, NOS ESTADOS
E NA UNIÃO: ROTATIVIDADE, FILIAÇÃO PARTIDÁRIA
E PATRONAGEM POLÍTICA459
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 2019485
Ana Luíza Matos de Oliveira

CAPÍTULO 16

AS CAPACIDADES ESTATAIS, SERVIÇOS E TRABALHADORES
NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL503

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 PRIVADO533

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 DESENVOLVIMENTO593

Luiz Alberto dos Santos

CAPÍTULO 20

CARREIRAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO:
UMA PROPOSTA PARA SUPERAR O ANACRONISMO
DOS CONCEITOS E MODERNIZAR O ESTADO651

José Celso Cardoso Junior

José Sebastião Chaves Santos

Roberto Passos Nogueira

NOTAS BIOGRÁFICAS689

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, suprimindo 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. Lopez¹
José Celso Cardoso Junior²

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 PLANO DE ORGANIZAÇÃO DO LIVRO

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

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

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

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

5. Ver Cardoso Junior (2011).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REFERÊNCIAS

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

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

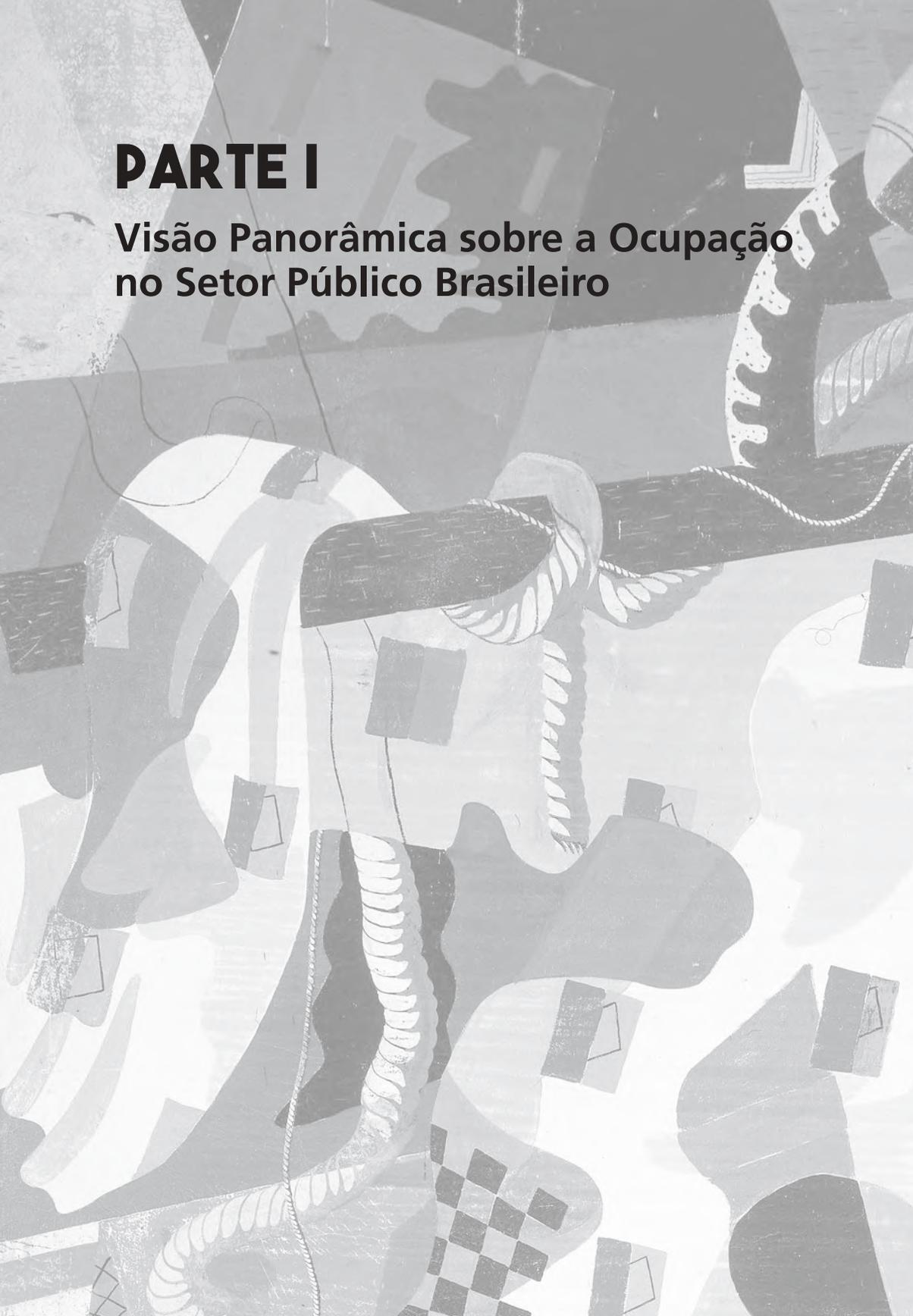
CARVALHO, E. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores: de 1930 aos dias atuais. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Brasília: Ipea, 2011.

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

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

PARTE I

Visão Panorâmica sobre a Ocupação no Setor Público Brasileiro



O FUNCIONALISMO DA NOVA REPÚBLICA: PASSADO E PRESENTE – DE 1985 A 2019¹

Felix G. Lopez²
Erivelton Guedes³

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.⁴ 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 2010.⁵

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.⁶ 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).⁷

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.⁸ 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%.

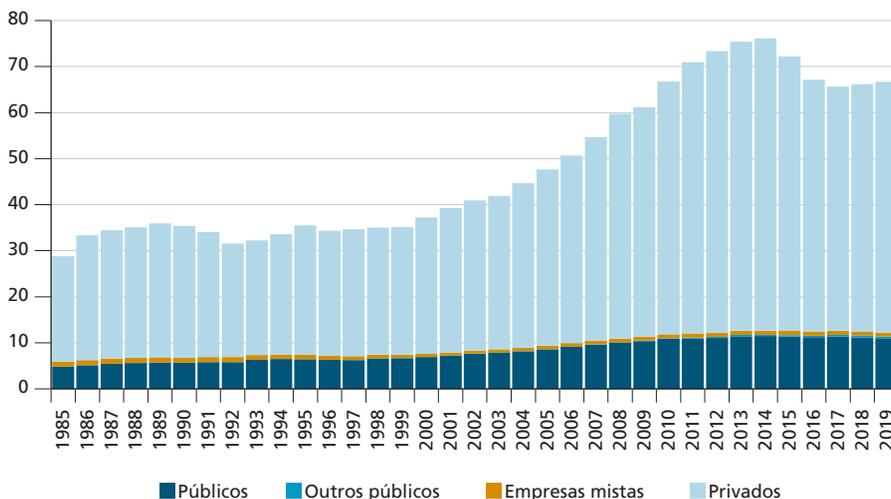
6. Ver capítulo 7 desta obra e Orair e Gobetti (2017).

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, excluimos 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.

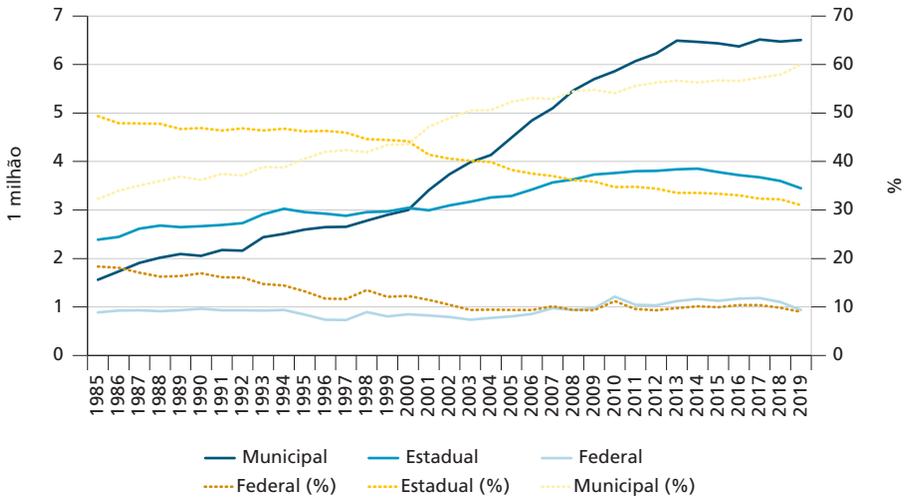
3.1 Evolução dos vínculos públicos, por nível federativo

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).⁹ 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).¹⁰ Dez por

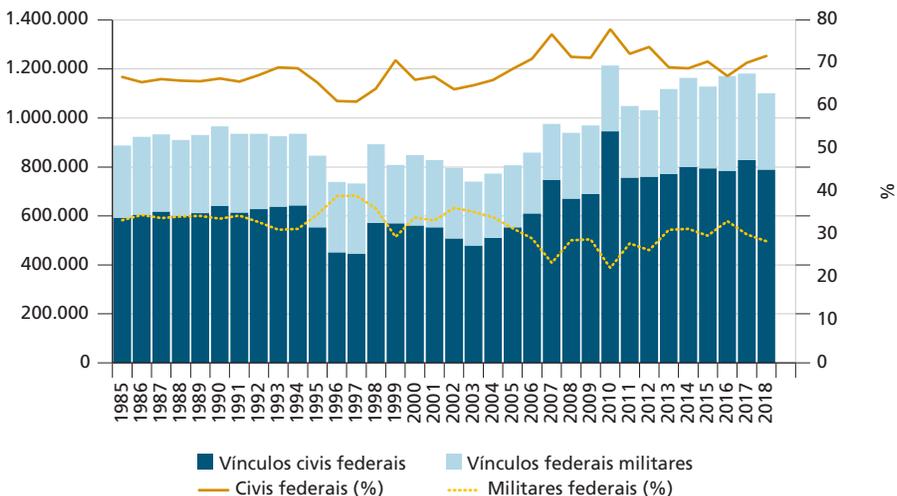
9. Disponível em: <<https://bit.ly/3P36eMC>>.

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).¹¹

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).¹²

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-estar¹³ 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).¹⁴

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.

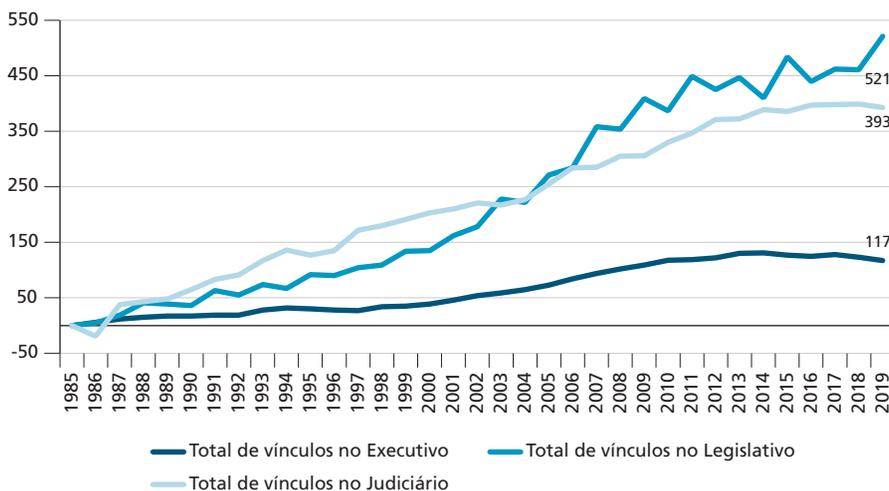
14. Cabe uma nota sobre os vínculos militares: nas Forças Armadas e no que denominamos genericamente neste trabalho de forças de segurança – ou seja, policiais civis e militares e bombeiros militares, vinculados ao nível estadual –, utilizou-se um cálculo aproximativo para estimar a mesma série ampla 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).¹⁵

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.¹⁶ 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.

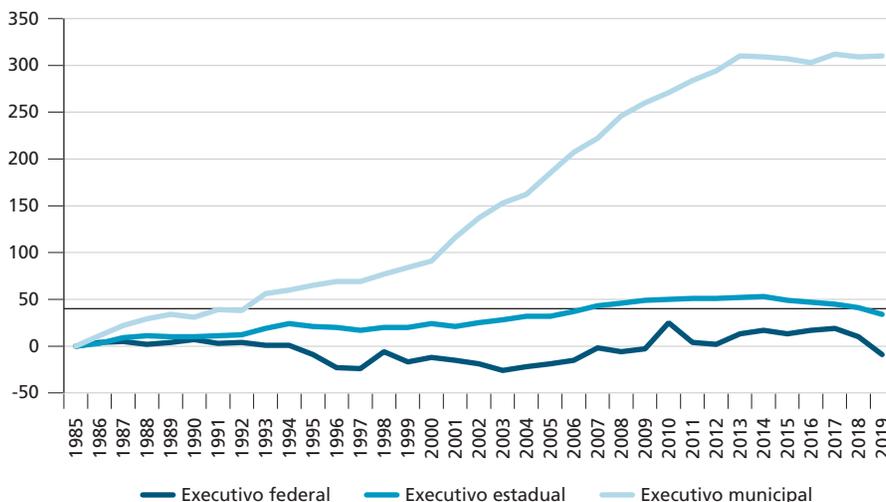
16. O Legislativo possui 2,5% e o Judiciário, 3,3% dos vínculos públicos.

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 federativo¹⁷

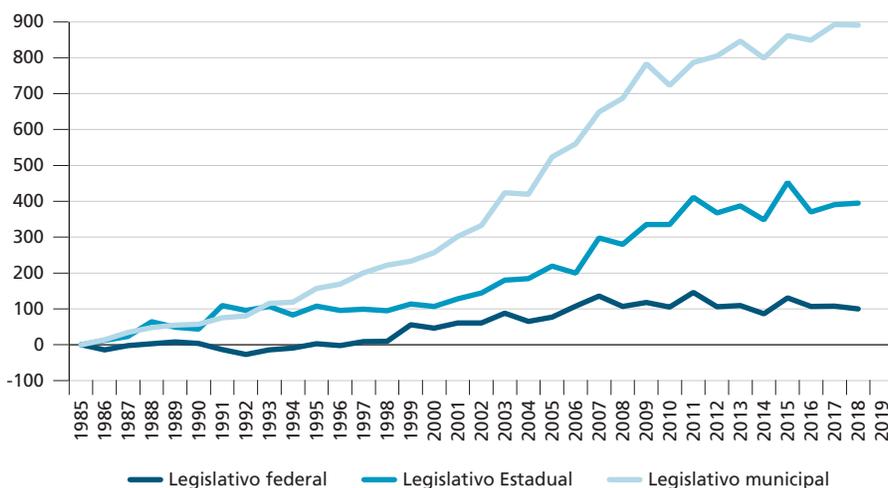
Entre os Legislativos, os vínculos municipais aumentaram de 31% para 52% do total, de 15 mil para 159 mil, a uma taxa anual de expansão média de 7,4% e um crescimento acumulado de 962%. Esse crescimento não tem relação direta com a expansão do número de municípios. Esta se concentrou nos anos 1990 (IBGE, 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%.

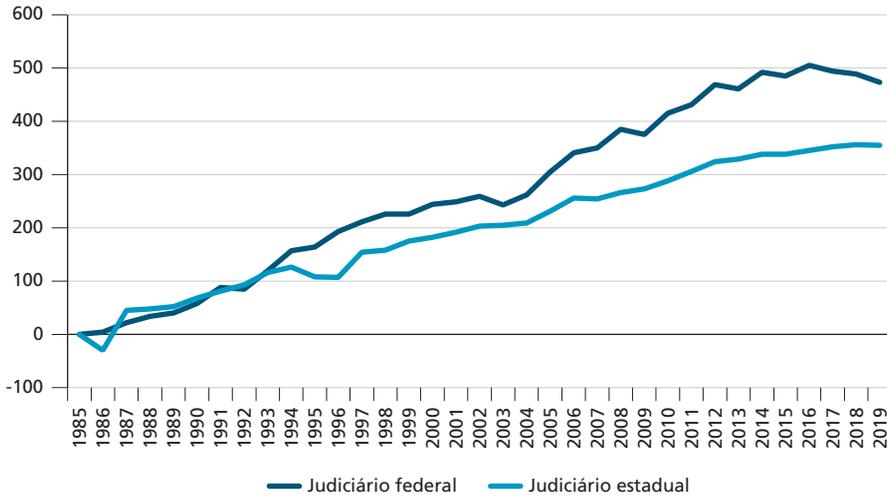
4.3 Vínculos no Judiciário, por nível federativo

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.

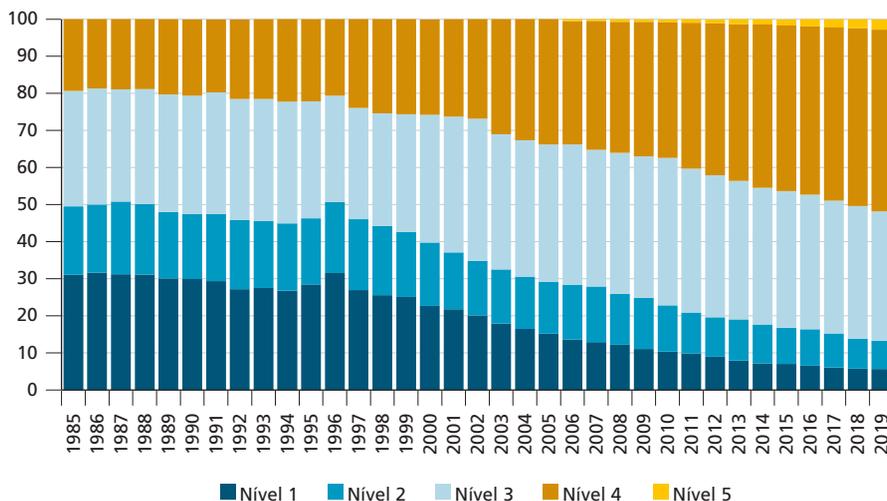
5 ESCOLARIDADE DOS SERVIDORES

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)¹⁸ – 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).¹⁹

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 PODERES²⁰

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.²¹

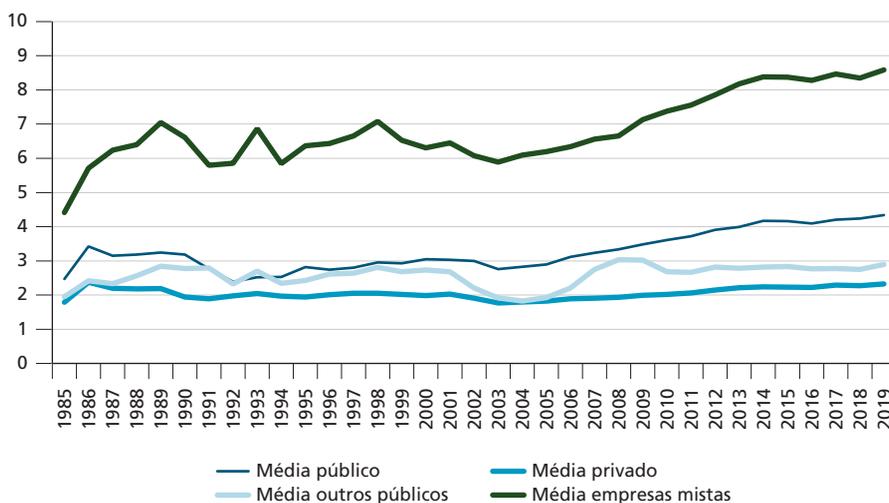
20. O capítulo 9 deste livro analisa de modo mais detalhado os decis das remunerações dos servidores por níveis federativos, poderes, sexo e níveis de escolaridade.

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.

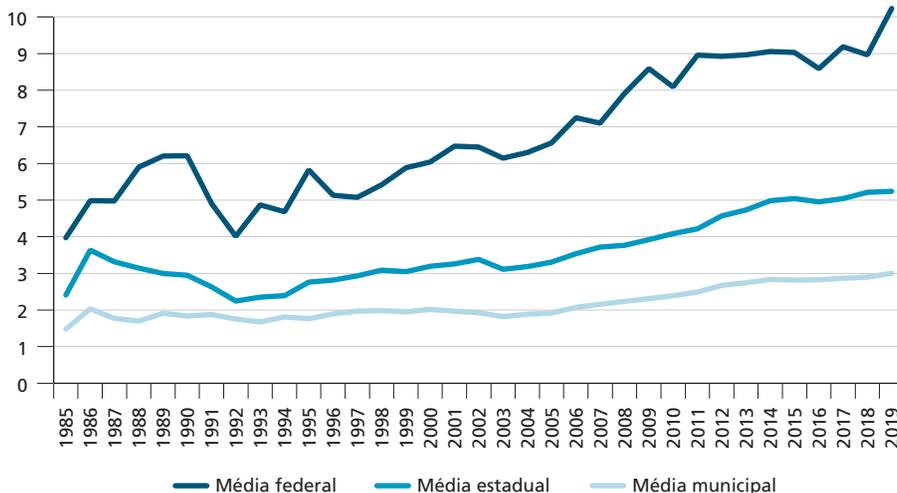
6.1 Remunerações por poder e nível federativo

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 inflação²² 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.

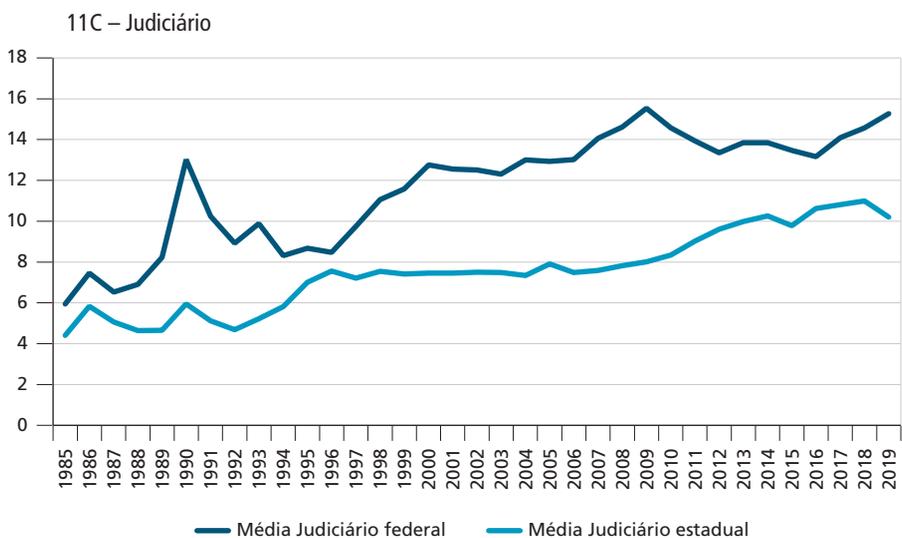
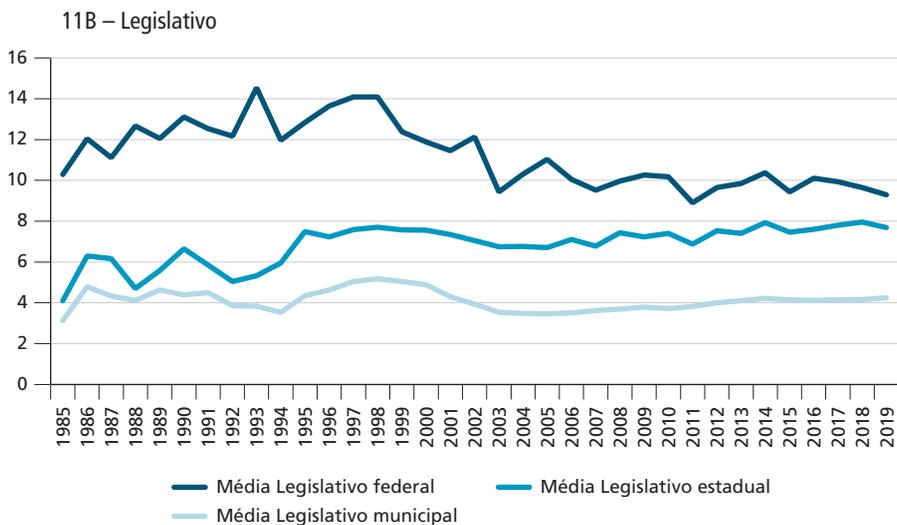
GRÁFICO 11

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.²³ 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 2019.²⁴

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	Nível federativo										Poder e nível federativo				
	Poder			Executivo			Legislativo				Judiciário				
	Executivo	Legislativo	Judiciário	Federal	Estadual	Municipal	Federal	Estadual	Municipal	Federal	Estadual	Municipal	Federal	Estadual	
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.²⁵ 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.²⁶

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		
Governo geral																					
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	
Governo central																					
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	
Governos estaduais																					
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	
Governos municipais																					
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.²⁷

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 PRESENTE¹

Aristides Monteiro Neto²
Danilo Severian³

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)⁴ 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.⁵

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.⁶

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.

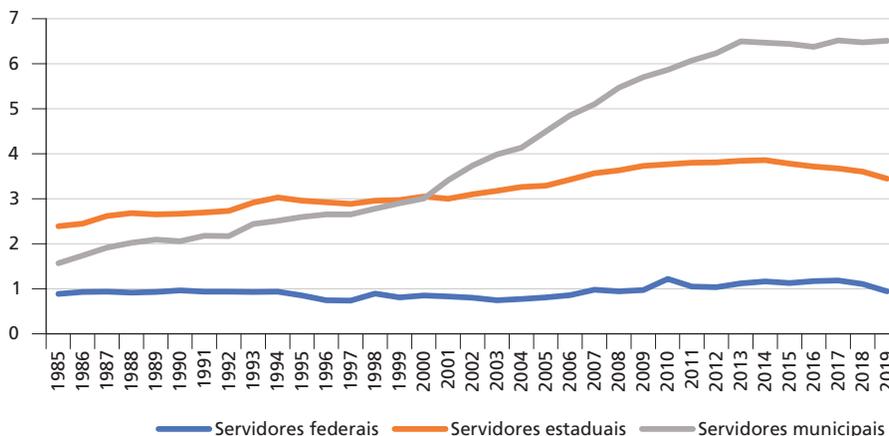
5. Como resultado, os historicamente débeis indicadores sociais (pobreza, educação básica, saúde etc.) e econômicos (PIB, emprego formal etc.) nos estados, nos municípios e em cidades das regiões menos desenvolvidas sofreram transformações muito mais significativas e intensas que no restante do país. 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
Total	5.930,5	5.658,7	6.896,8	10.840,3	11.345,6	10.890,1	4.959,6

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
Total	100						

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
Total	3,2	1,6	4,2	0,0	1,2	-0,8	2,3

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
Nordeste	1.205.892	1.403.543	1.602.433	2.799.202	2.858.533	2.869.226
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
Sudeste	2.089.572	2.465.322	2.976.094	4.436.352	4.436.780	4.174.833
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
Sul	747.039	840.226	999.699	1.386.103	1.538.598	1.536.751
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
Centro-Oeste	524.740	600.957	841.066	1.209.927	1.394.382	1.157.689
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
Brasil	4.820.876	5.658.634	6.896.767	10.840.337	11.345.242	10.890.056

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 %)

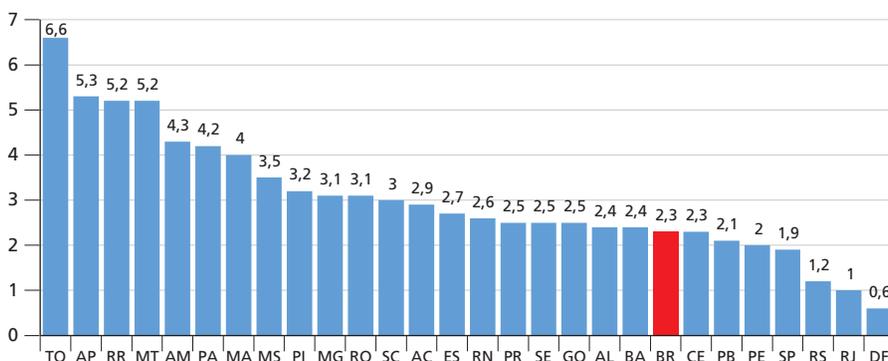
Região/UF	1985	1990	2000	2010	2015	2019
Norte	5,3	6,2	6,9	9,3	9,8	10,6
Rondônia	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2	1,2
Acre	0,5	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6
Amazonas	1,2	1,7	1,3	1,9	2,0	2,2
Roraima	0,2	0,0	0,2	0,4	0,5	0,5
Pará	2,3	2,3	2,6	3,6	3,9	4,2
Amapá	0,2	0,4	0,3	0,5	0,5	0,6
Tocantins	-	0,2	0,9	1,2	1,2	1,2
Nordeste	25,0	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
Sudeste	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
Sul	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
Centro-Oeste	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
Brasil	100	100	100	100	100	100

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
Brasil	100	100	100	100	100	100

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 público¹ versus privado, em anos selecionados
(Em %)

Região/UF	1985	1990	2000	2010	2015	2019
Norte	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
Nordeste	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
Sudeste	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
Sul	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
Centro-Oeste	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
Brasil	21,8	20,2	23,2	19,8	19,0	20,0

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

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ 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.
Norte					
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
Nordeste					
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
Sudeste					
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.
Sul					
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
Centro-Oeste					
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.

LEMOS, 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?¹

Acir Almeida²

1 INTRODUÇÃO

Segundo os dados compilados no Atlas do Estado Brasileiro,³ 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 social⁴ 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,⁵ 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.⁶

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).⁷ 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>), 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.⁸

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 dados⁹ 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.¹⁰ 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.¹¹ 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 (α_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.¹² 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 ($\text{MRV}_{i,t-1}$) e do valor defasado da variável dependente ($\text{VIN}_{i,t-1}$).¹³ 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

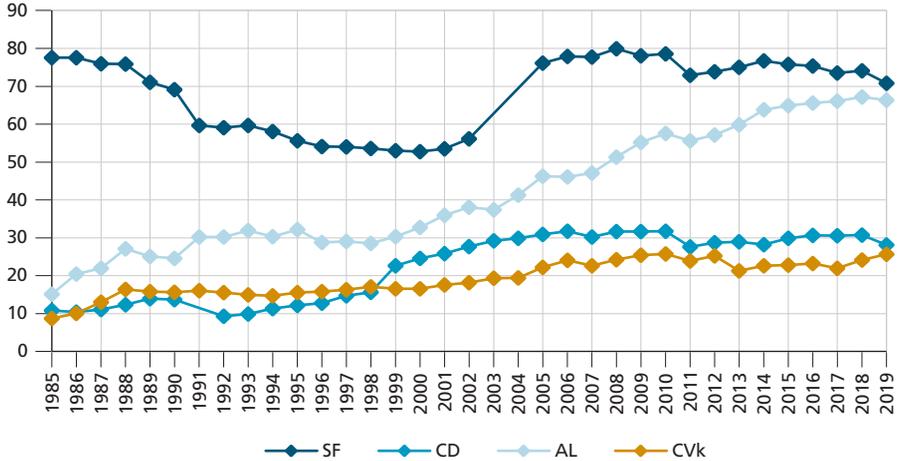
O gráfico 1 ilustra as séries anuais do número de vínculos por parlamentar (gráfico 1A), das porcentagens de estatutários (gráfico 1B) e de graduados (gráfico 1C), e do valor médio da remuneração mensal (gráfico 1D), separadamente para quatro conjuntos de Legislativos, quais sejam, o Senado Federal (SF), 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.

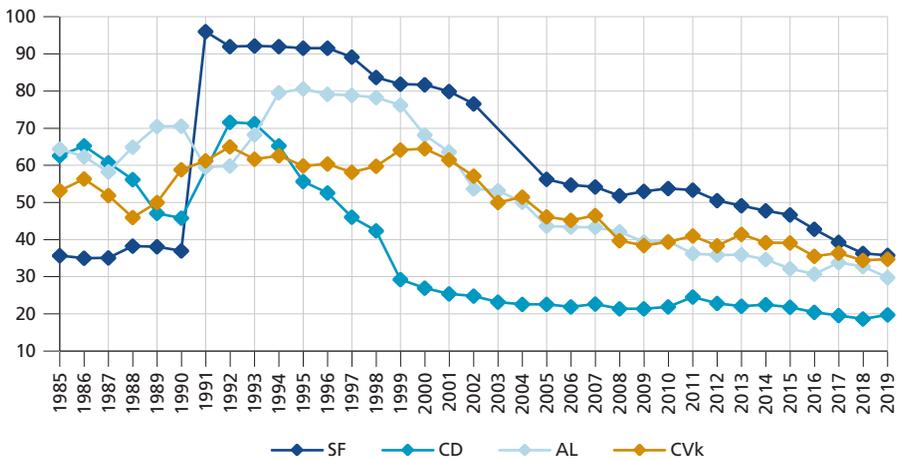
GRÁFICO 1

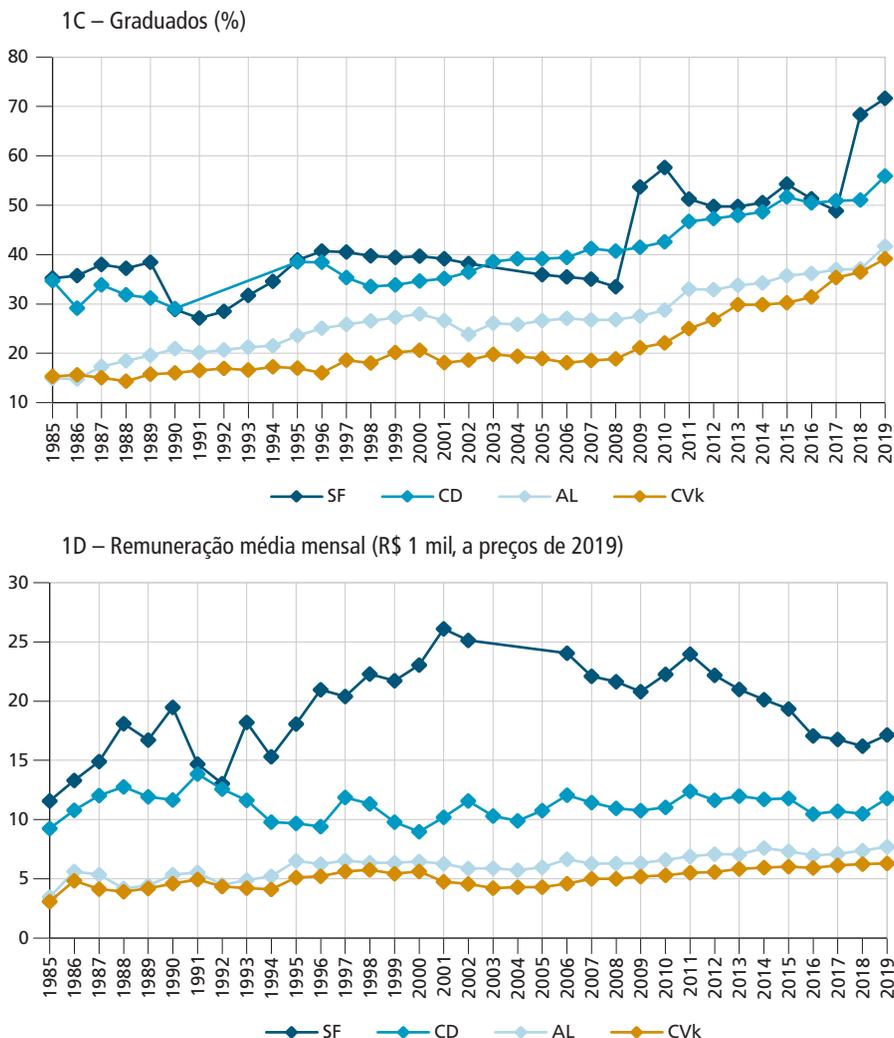
Tamanho e perfil do funcionalismo legislativo, por ano e conjuntos de Legislativos (1985-2019)

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.¹⁴ 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%).

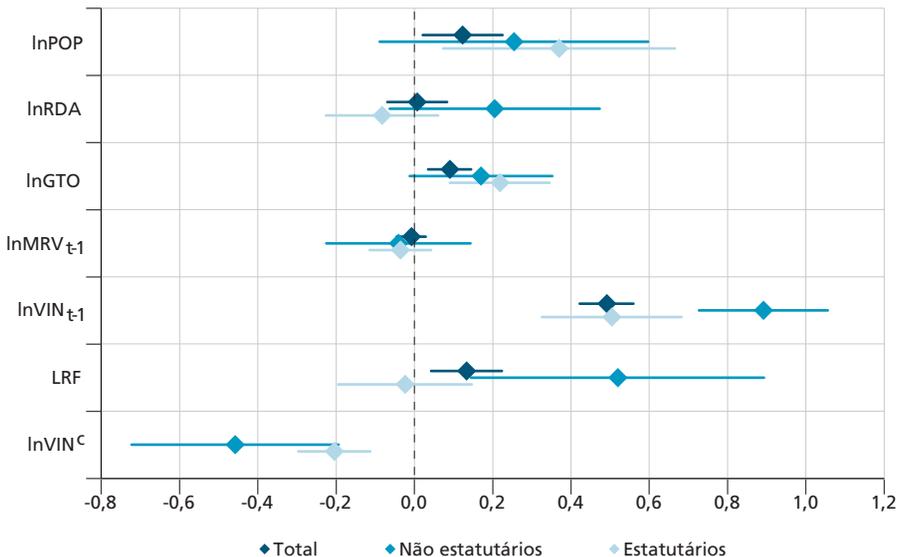
A outra consideração é que a definição sobre como se organiza a assessoria – se de forma mais centralizada, em funções institucionais, ou mais dispersa, nos gabinetes – envolve equilibrar as necessidades da instituição e as dos parlamentares. Assim, considerando os elementos contextuais e a inadequação 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.¹⁵ 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_{t-1}*). 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 (*lnMRV_{t-1}*). 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.

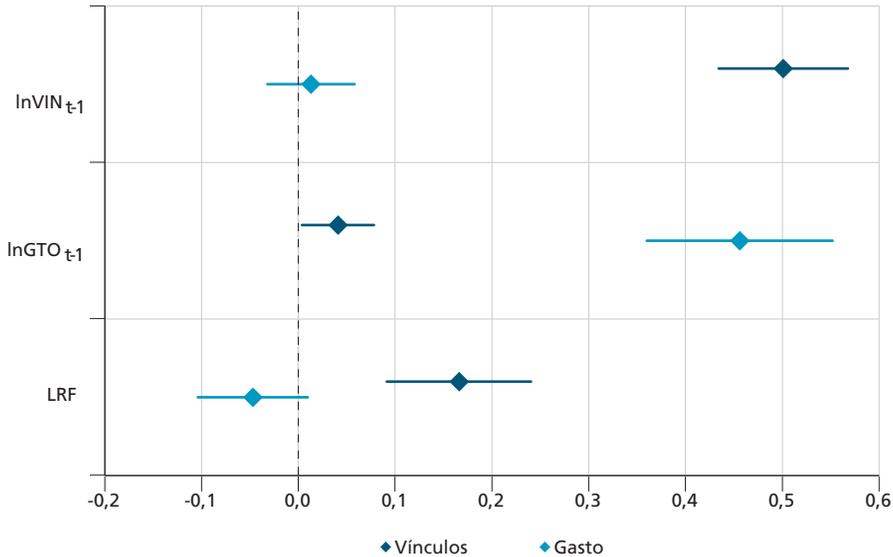
Em geral, pode-se dizer que os resultados da análise econométrica do número de vínculos são favoráveis à hipótese de profissionalização, mas insuficientes para rejeitar a hipótese alternativa, de patronagem. Isso decorre da falta de robustez dos resultados relativos à variável teste-chave, renda *per 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,¹⁶ 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 de-regulation 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

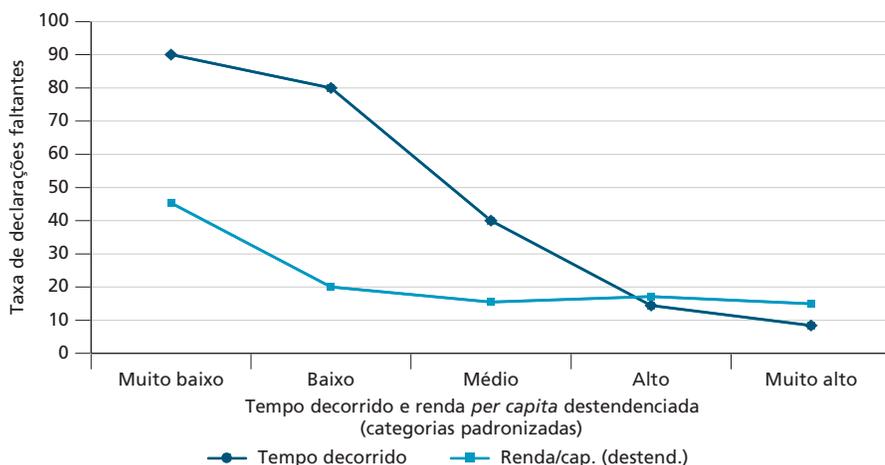
Como etapa preparatória para a análise realizada neste capítulo, avaliou-se a incidência de dados faltantes ou com erro de registro, assim como sua relação com a variável dependente, o tamanho do funcionalismo legislativo, por meio de dois dos potenciais correlatos, quais sejam, tempo decorrido (desde 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>).
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,¹ enquanto as segundas, como as que apresentam mudança abrupta, para baixo ou para cima, mesmo sem constituir desvio estatístico.

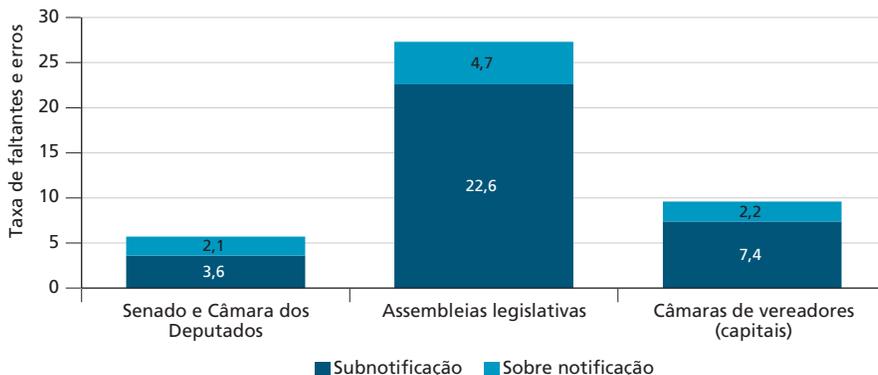
O segundo passo consistiu em examinar os microdados, para confirmar se as observações suspeitas eram erros. Confirmaram-se erros na contagem de vínculos mediante constatação de que alguma variável de cômputo (mês de admissão, de desligamento ou remuneração positiva no mês) continha informações inconsistentes. 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.

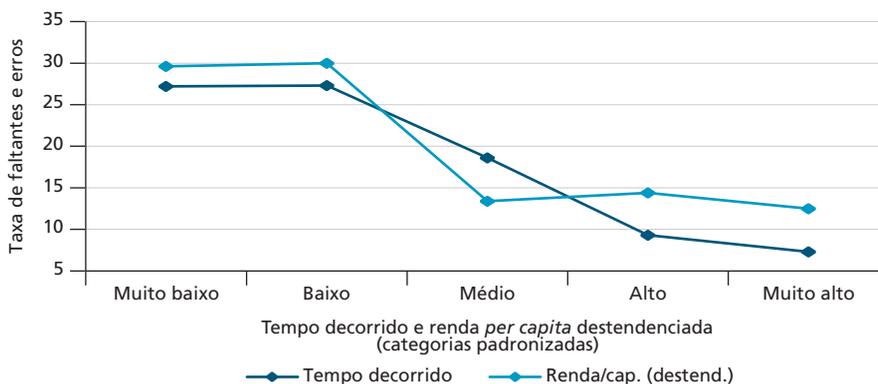
Obs.: 1. Em relação ao total de faltas e erros nas quantidades de vínculos totais, estatutários e graduados, e no valor da remuneração.

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>).

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 diminui 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 Aquino¹

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).²

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.³

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.⁴ 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.⁵ 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.⁶ 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).⁷

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.⁸

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,⁹ 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.¹⁰ 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 2019.¹¹

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.¹² 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 juizes 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

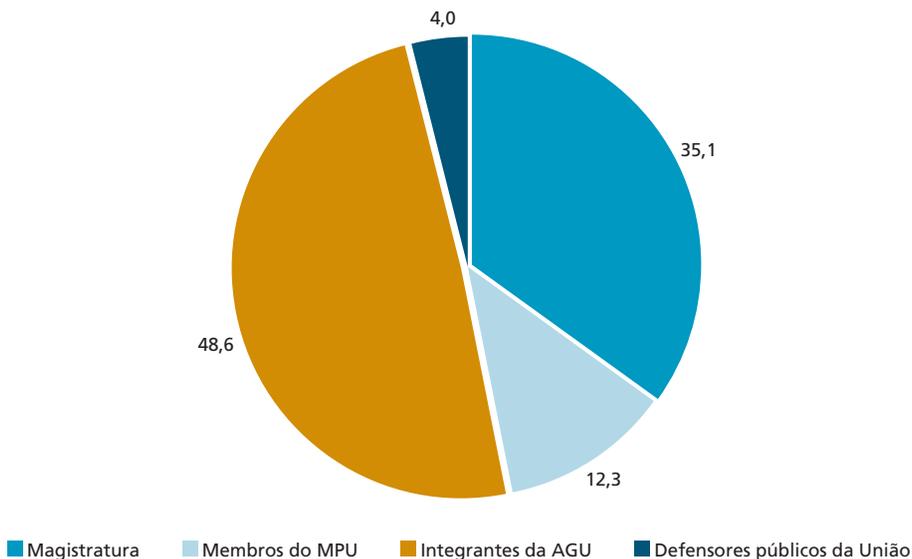
3.1.1 Panorama

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.¹³

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.

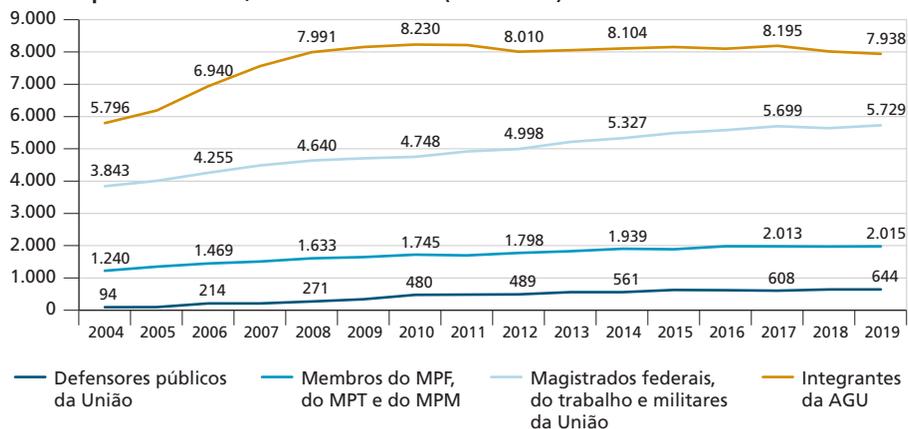
viu seu quadro de profissionais jurídicos crescer 60,8%, saltando de pouco mais de setecentos para 1.156 membros, enquanto o MPM manteve-se relativamente estável, variando seu quadro entre setenta e oitenta membros. No total, o crescimento experimentado no MPU foi de 62,5% e seus membros passaram de 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>>.

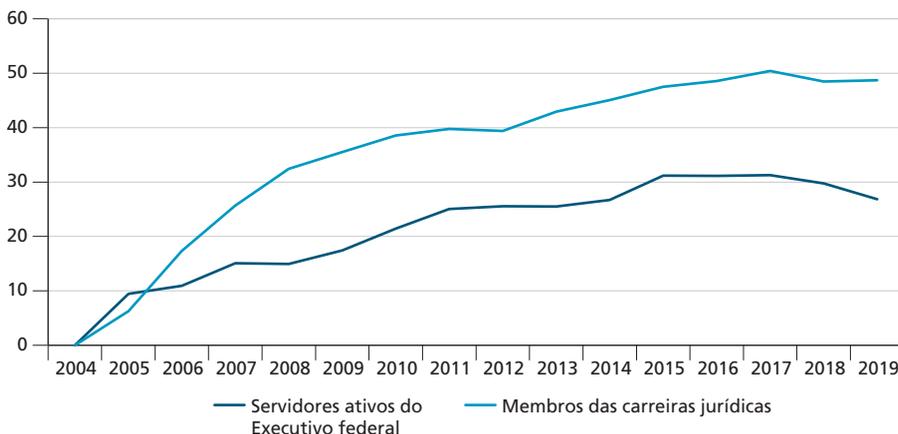
Elaboração da autora.

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.¹⁴

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 ¹	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: ¹ 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).¹⁵

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).¹⁶ 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.

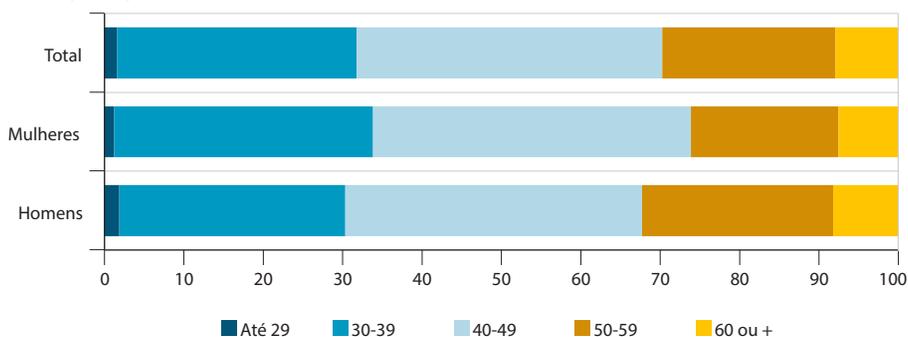
3.1.3 Perfil etário e de ingresso

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.¹⁷ 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 cor¹⁸

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 ¹	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: ¹ 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.

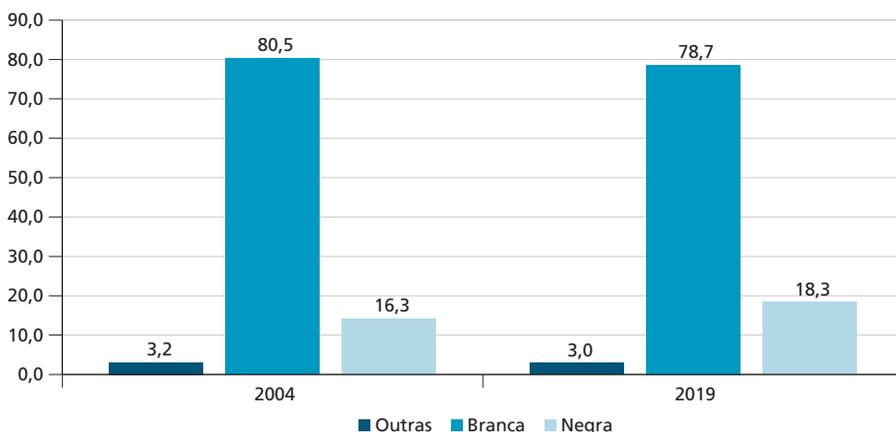
Comparando-se as carreiras entre si, a maior presença de pessoas brancas é encontrada na magistratura, na qual elas representavam 81,7% do total, e entre os membros do MPU, onde somavam 81,3%; quanto aos negros, estavam mais presentes entre os defensores públicos (23,3%) e os integrantes da AGU (20,6%). 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>>.

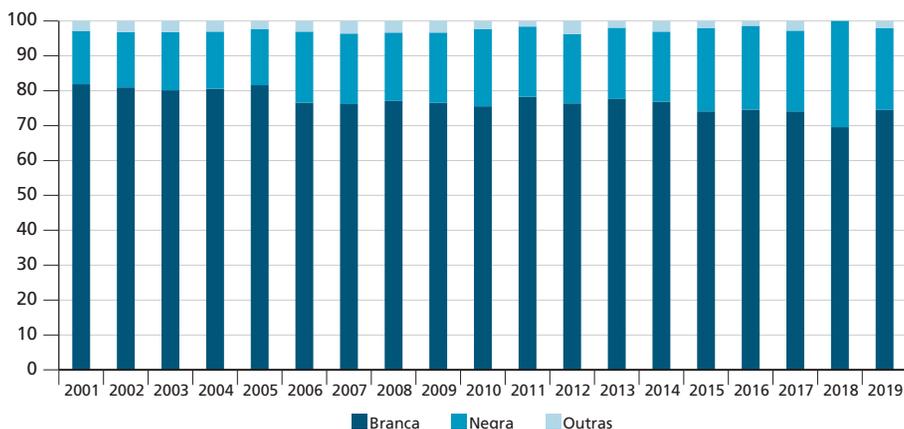
Elaboração da autora.

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.¹⁹ 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 2015.²⁰ 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
Executivo – AGU	Subprocurador-geral de justiça militar	45.395,46
	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: ¹ 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 ¹	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 ²	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: ¹ Não inclui a Justiça Eleitoral.

² 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.²¹

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.²² 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 reposicionar 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.²³

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.²⁴

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

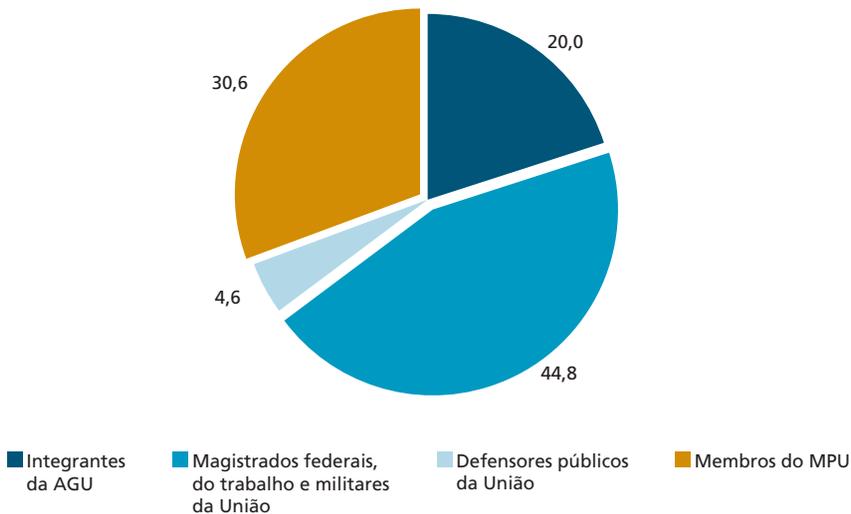
23. Estudo realizado pelo Ipea, em parceria com a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho (Enamat) e com base em dados sobre a organização e os resultados do I Concurso Público Nacional Unificado (I CPNU), de 2017, estimado em cerca de R\$ 36 mil os custos médios que 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.²⁵ 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)



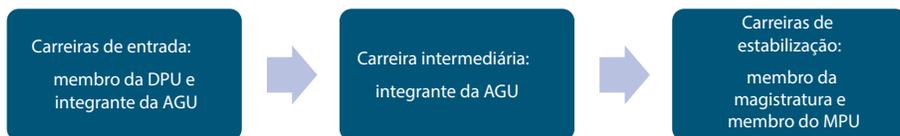
Fonte: Dados da Rais (2019) organizados pelo Atlas do Estado Brasileiro, ajustados conforme dados cadastrais de Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Militar, MPU, AGU e DPU. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>. Elaboração da autora.

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

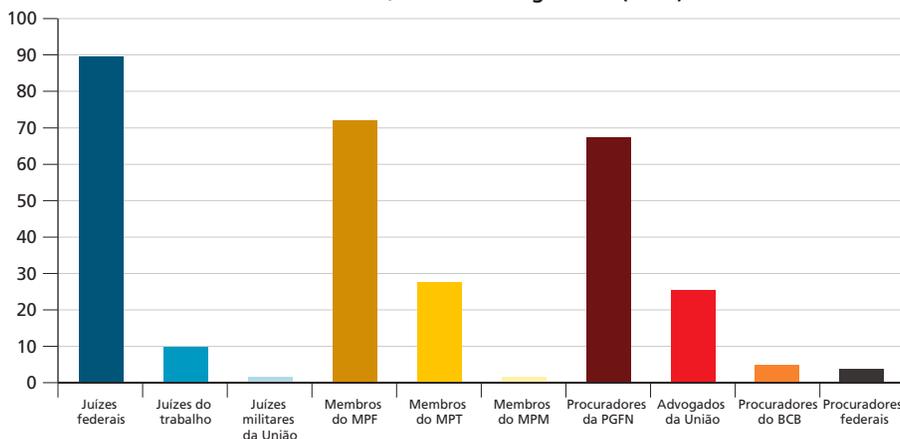


Elaboração da autora.

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-Dumaré; 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 Medeiros¹

Isabella de Araujo Goellner²

Natália Massaco Koga³

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.⁴ 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,⁵ 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,⁶ 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*.⁷

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 conversão⁸ 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.⁹

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.¹⁰

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.¹¹

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.¹²

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).¹³

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.

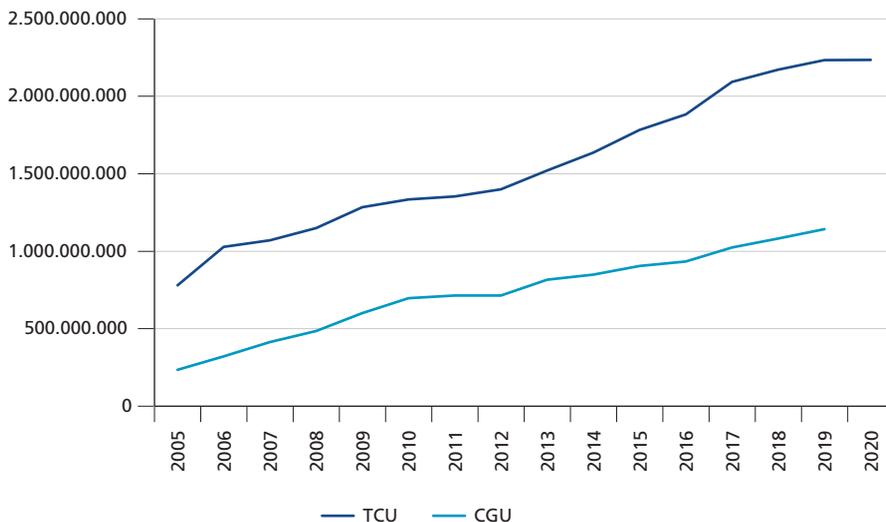
13. Disponível em: <<https://bit.ly/3OPT7yD>>.

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.

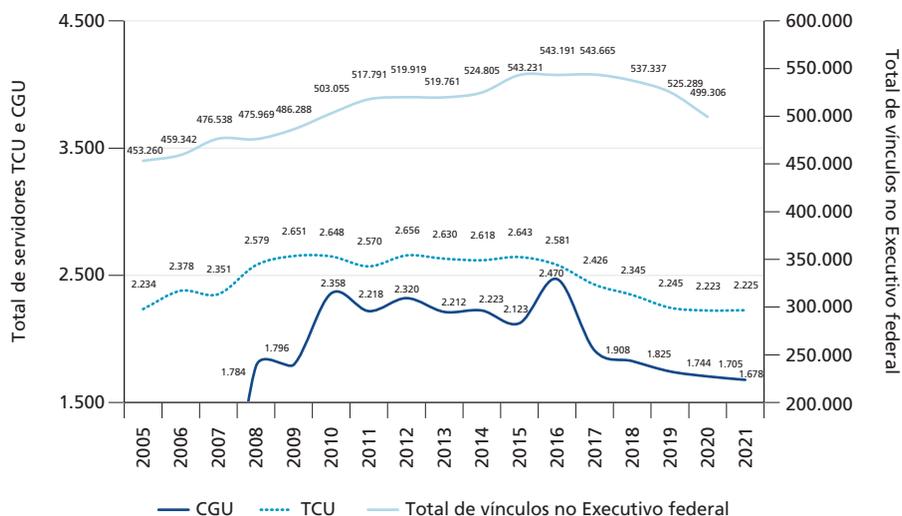
Elaboração dos autores.

- 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.¹⁴ 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.

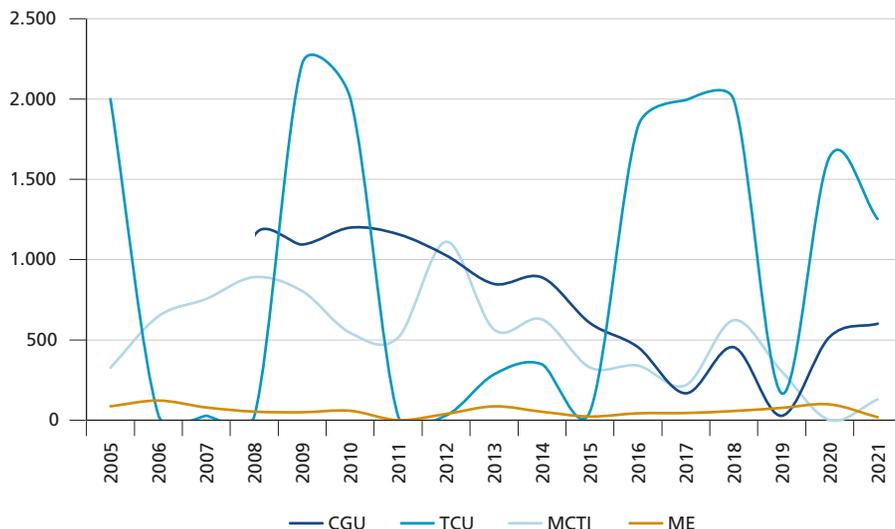
A segunda justificativa diz respeito à estabilidade institucional dos dois órgãos ao longo do período analisado, uma vez que diversos dos demais órgãos federais foram objeto de mudanças em suas estruturas e alterações de nomenclaturas, o que impossibilitou a reconstrução da série histórica para todos 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

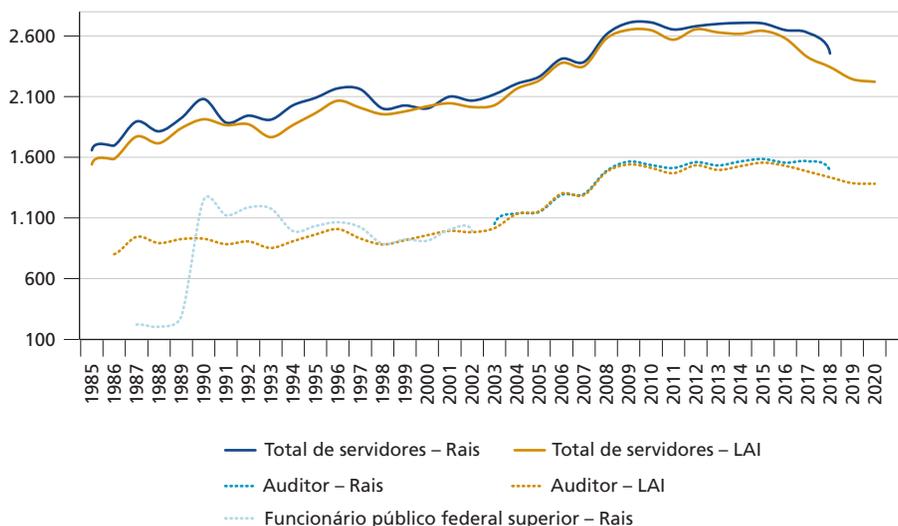
4.1 Grupo TCU: auditor federal de controle externo

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.

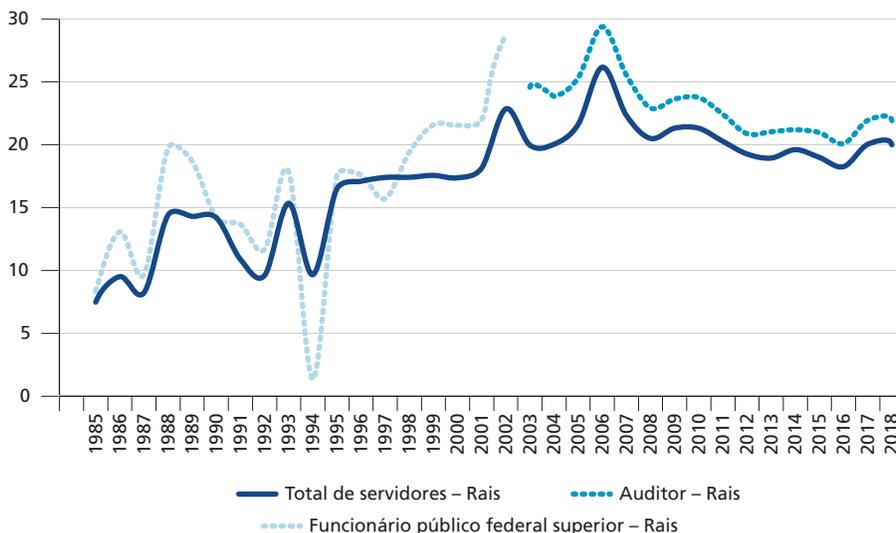
2. Todos os valores têm como referência o dia 31 de dezembro dos respectivos anos.

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.

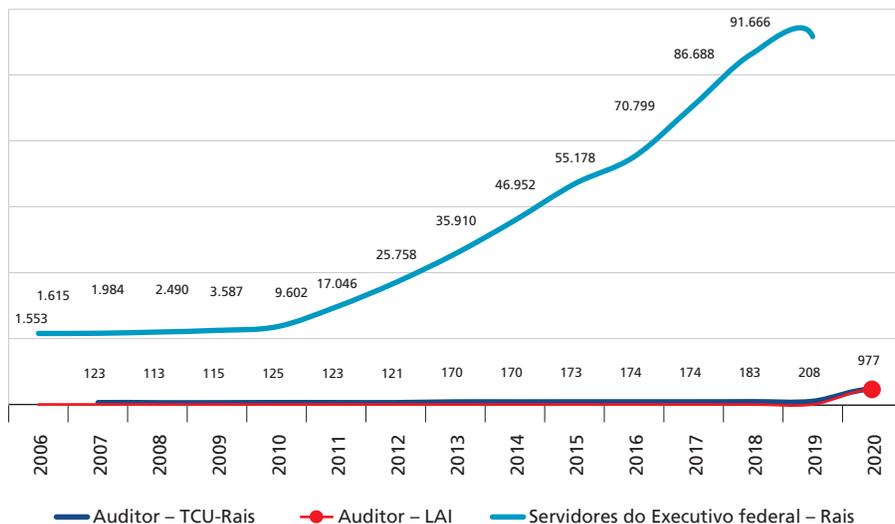
3. As especialidades referentes ao trabalho de auditoria tiveram suas denominações alteradas e foram desagregadas ao longo do tempo. Em 2016, o cargo de analista de finanças e controle passa a ser AFFC.

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).¹⁵ 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.¹⁶

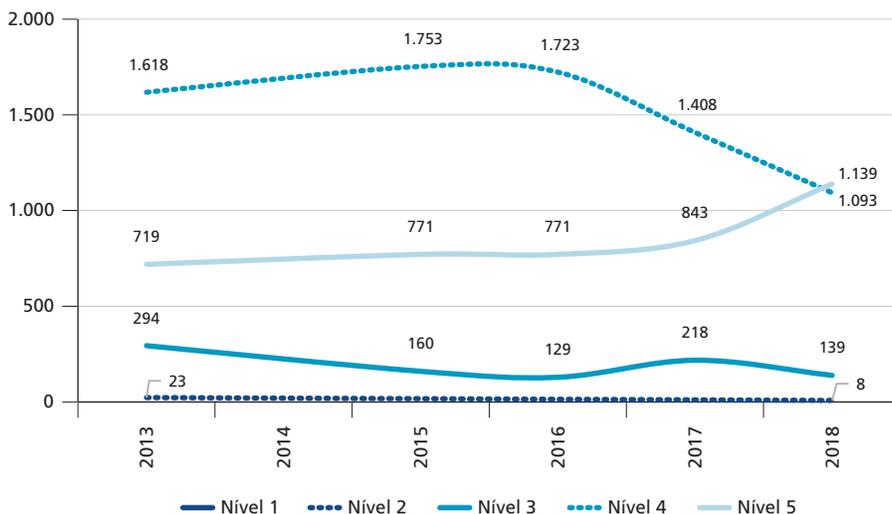
15. Dados sobre servidores ativos, incluindo servidores cedidos, sem aposentados e pensionistas.

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.

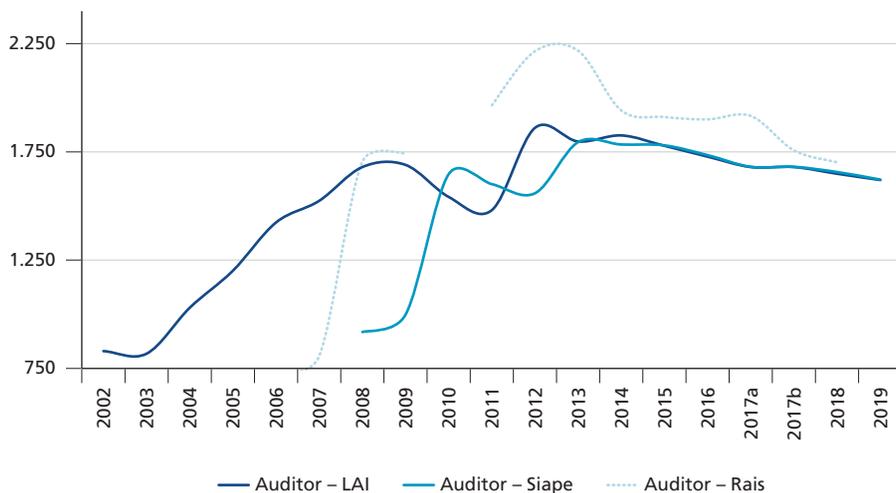
De modo geral, pode-se observar que existe uma tendência de alta escolarização nos quadros de funcionários do TCU, no qual o nível 4, que corresponde à formação em nível superior, e o nível 5, que corresponde ao mestrado/doutorado, têm importante destaque na série. Vale destacar que 2014 foi o único 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.

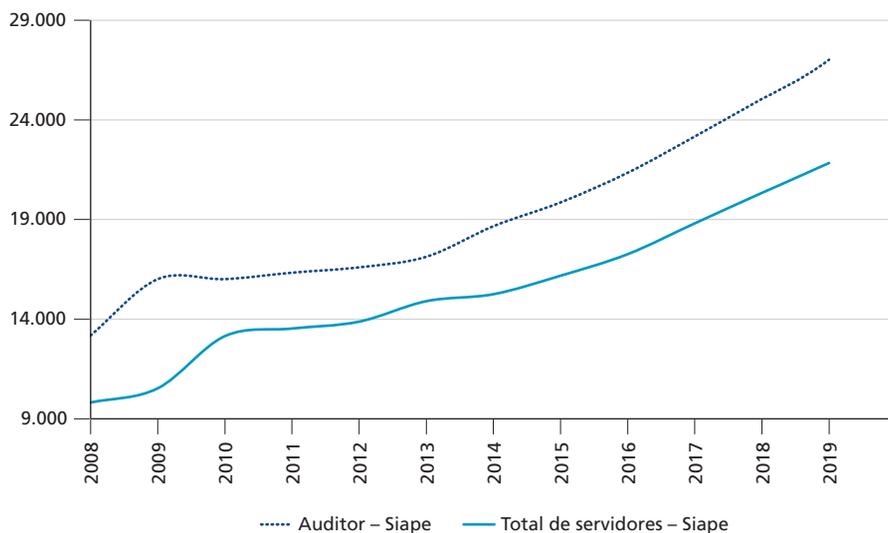
Obs.: 1. Todos os valores das bases LAI e Rais têm como referência o mês de dezembro dos respectivos anos; e, para a base Siape, são referentes a novembro.

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.¹⁷

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 (RDAI)**, 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 2021¹

Sandro Sacchet de Carvalho²

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,³ não se incluindo policiais e bombeiros militares, exceto quando explicitamente exposto.⁴

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.⁵

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).

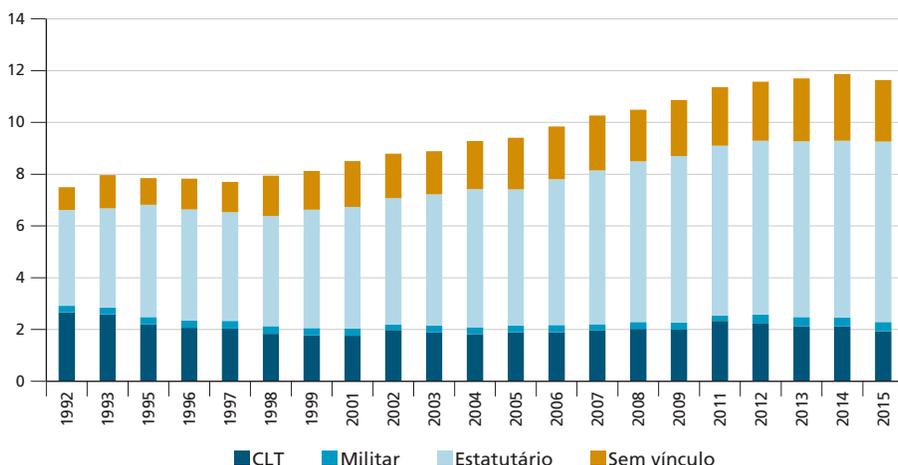
3.1 O aumento dos estatutários e dos sem vínculos após a Constituição Federal de 1988

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)



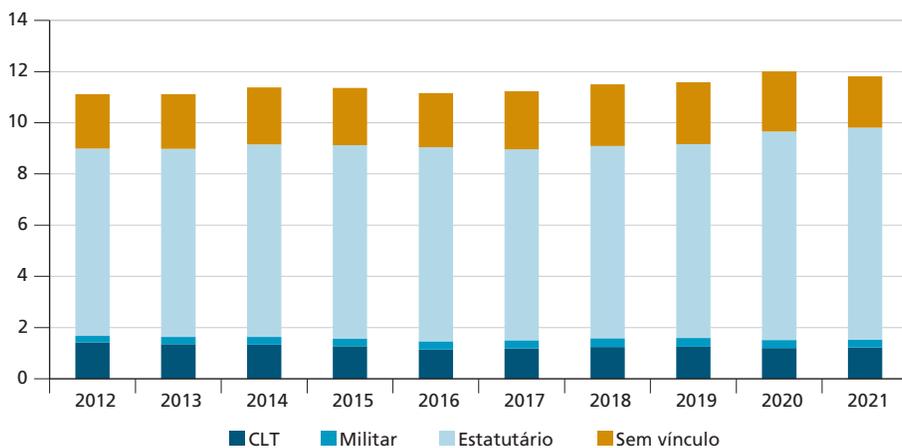
Fonte: PNAD/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3lmlQYj>>.
Elaboração do autor.

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)

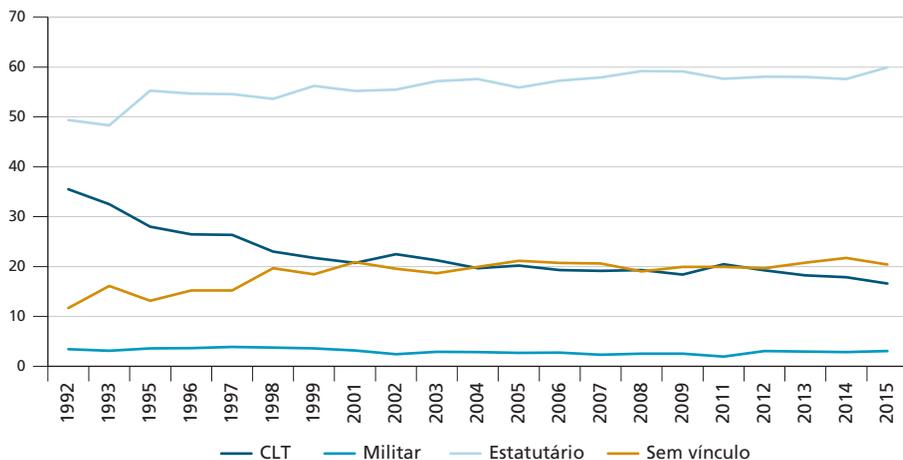


Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2wDW2nG>>.
Elaboração do autor.

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.

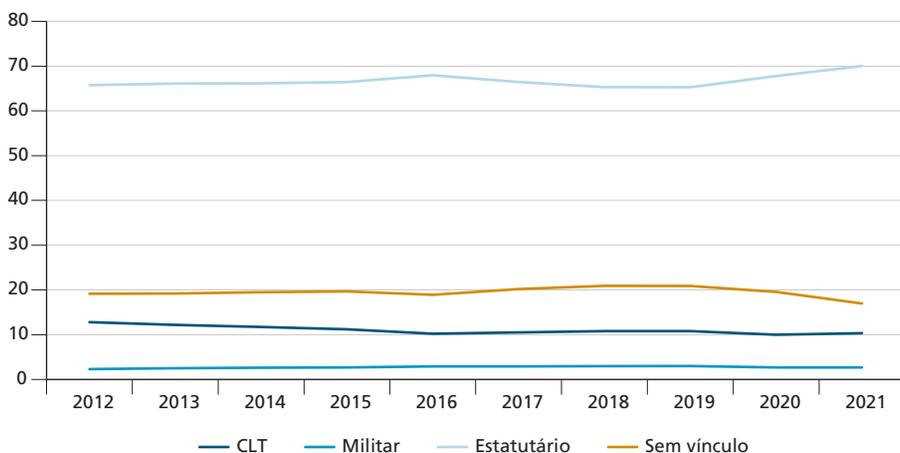
O gráfico 4 revela uma relativa estabilidade da distribuição das ocupações no setor público por tipo de vínculo, entre 2012 e 2021, mas existem dois momentos que merecem atenção; primeiro, entre 2016 e 2019; e após 2019, com a deflagração da pandemia da covid-19. No primeiro momento, enquanto a proporção 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.⁶ 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),⁷ 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 1.⁸ 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.⁹

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	1.985.390
2013	262.275	56.145	4.192	1.629.316	1.951.928
2014	278.234	66.306	4.608	1.717.409	2.066.557
2015	258.636	75.772	6.570	1.766.907	2.107.884
2016	265.247	69.507	4.263	1.669.280	2.008.298
2017	242.703	72.144	4.570	1.859.529	2.178.945
2018	242.774	74.555	4.009	1.947.575	2.268.913
2019	220.853	75.347	1.986	1.920.753	2.218.939
2020	214.702	76.023	2.632	1.945.429	2.238.786
2021	250.022	71.693	5.363	1.671.774	1.998.853

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.

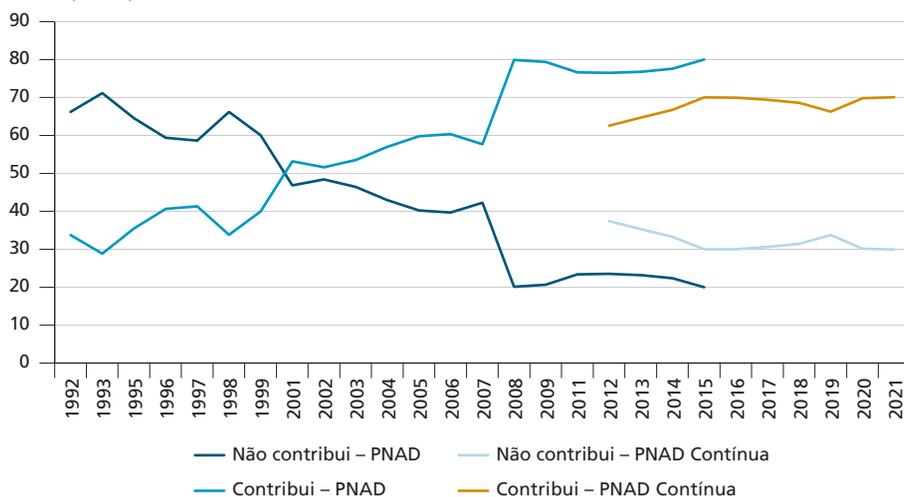
Antes de encerrar esta seção, cabe chamar atenção para o aumento da proporção de trabalhadores sem vínculo no setor público que contribuem para a previdência, como mostra o gráfico 5. A proporção de servidores sem vínculo contribuintes subiu de 33%, em 1992, para 80%, em 2015, na PNAD; e de 63%, em 2012, 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 %)



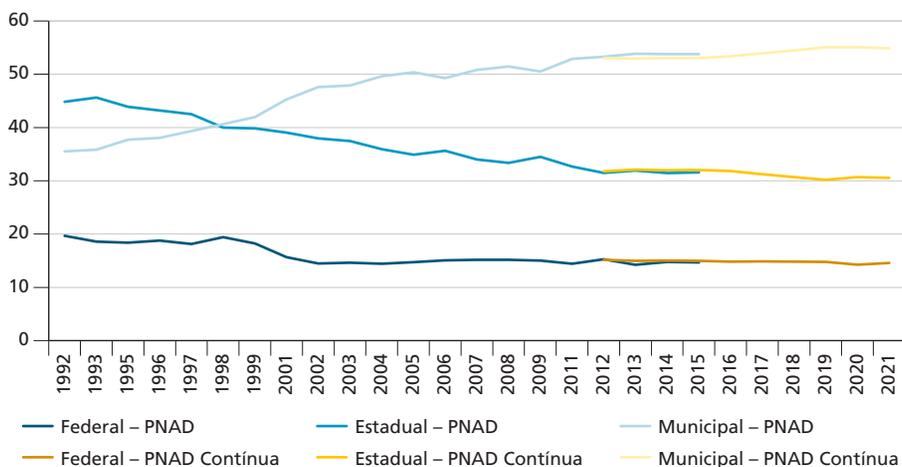
Fonte: PNAD/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3lmQY>>.
 Elaboração do autor.

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.¹⁰

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 %)

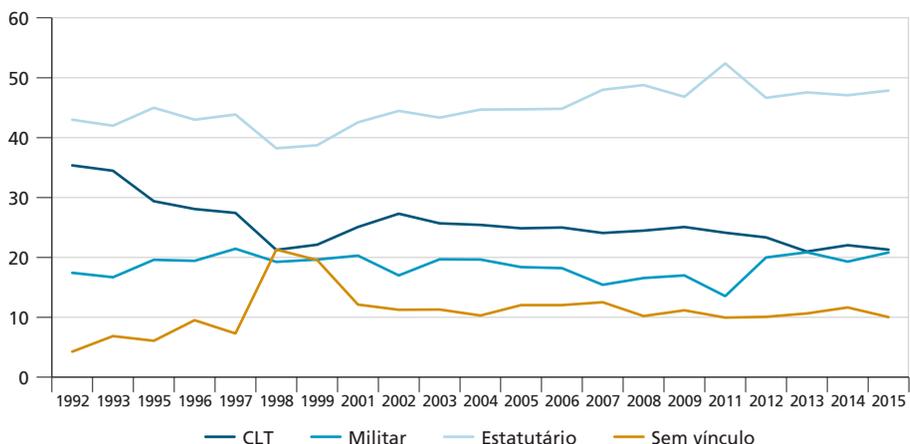
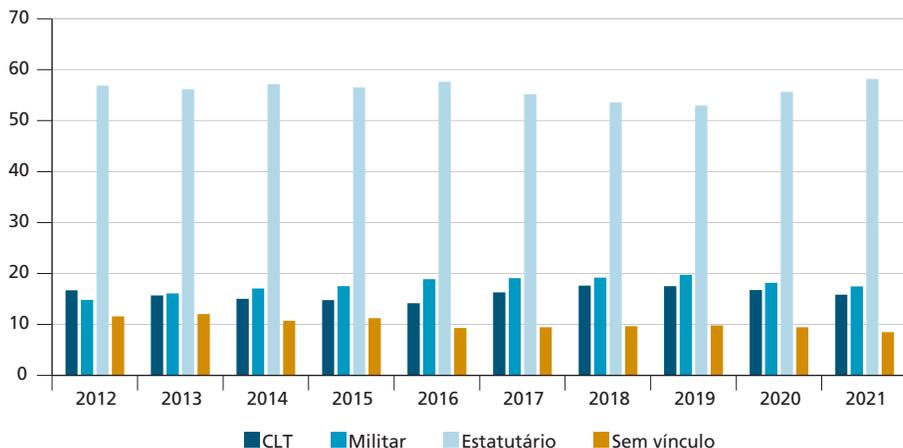


GRÁFICO 8

Evolução da ocupação no setor público por tipo de vínculo, entre servidores federais, na PNAD Contínua (2012-2021)
(Em %)

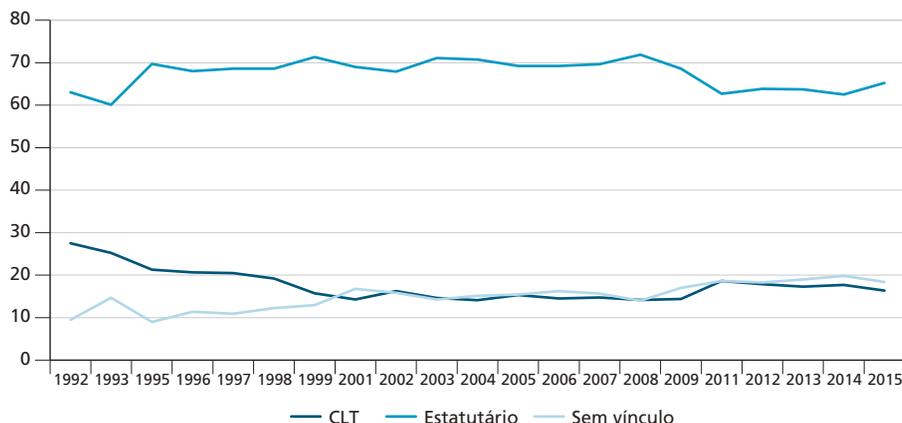


Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2wDW2nG>>.
Elaboração do autor.

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.

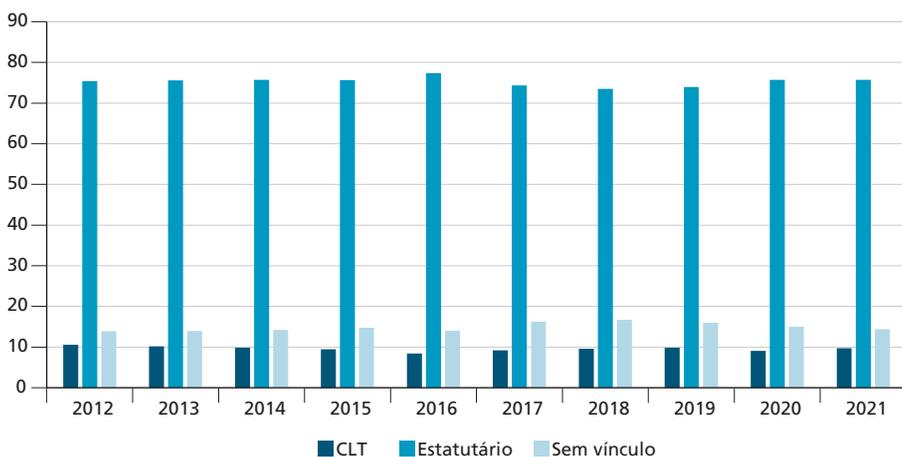
Os dados da PNAD Contínua (gráfico 10) também revelam uma queda do percentual de estatutários, entre 2016 e 2019, que passou de 77,3% para 74%. Por outro lado, diferentemente do caso dos servidores federais, houve um aumento da proporção de trabalhadores sem vínculo entre os servidores estaduais, que 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/3ImlQYj>>. 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.¹¹ A pesquisa Estadiv proporciona o total de ocupados nas Unidades da Federação (UFs), entre contratados pela CLT, estatutários, comissionados,¹² 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>) e PNAD Contínua/IBGE (disponível em: <<https://bit.ly/2wDW2nG>>).
Elaboração do autor.

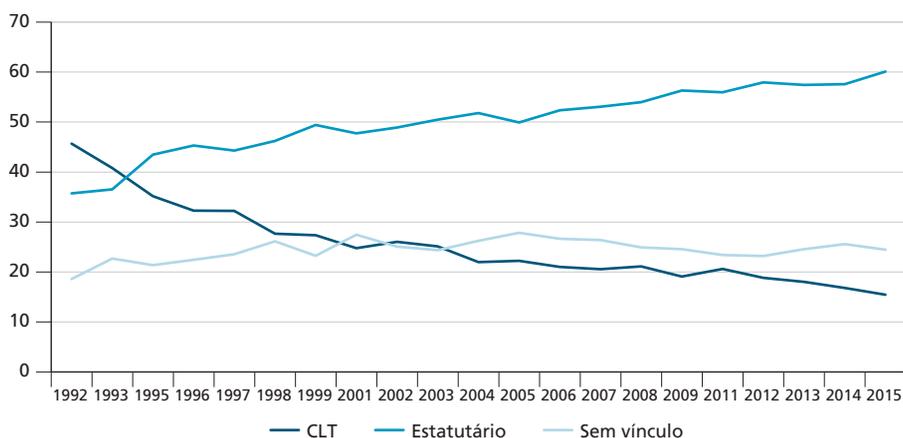
11. A Estadiv é um levantamento pormenorizado de registros administrativos sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas estaduais, com periodicidade anual, realizada desde 2012. A pesquisa fornece informações variadas sobre a gestão pública estadual, incluindo a legislação 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.

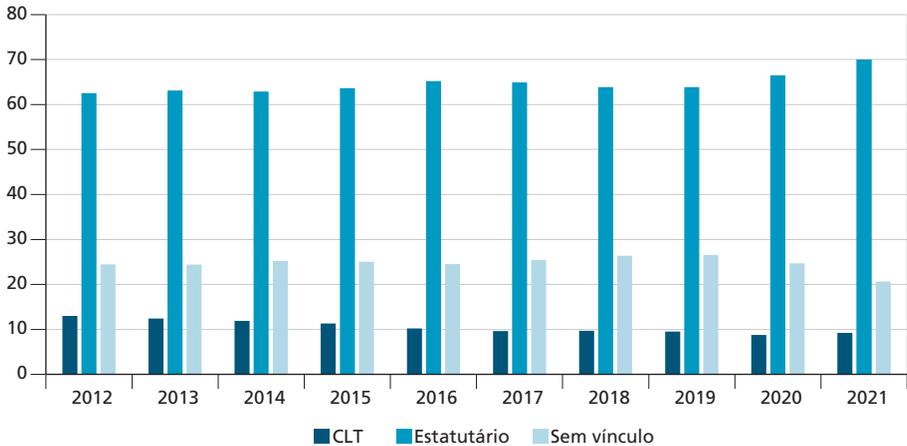
GRÁFICO 11
Evolução da ocupação no setor público por tipo de vínculo, entre servidores municipais, na PNAD
(Em %)



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.¹³

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		
Total	900.329	1.012.364	35,5	20,7	49,4	55,2	11,7	20,9		

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/3lmlQYj>>.
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: PNAD 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,¹⁴ 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.¹⁵

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).¹⁶ 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 Estado¹⁷ 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	7.493.905
1993	2.589.041	246.582	3.847.790	1.281.635	7.965.048
1995	2.196886	282.570	4.334.403	1.029.053	7.842.912
1996	2.070.436	285.451	4.278.986	1.191.992	7.826.865
1997	2.029.579	299.232	4.199.961	1.171.400	7.700.172
1998	1.829.964	297.246	4.258.245	1.560.861	7.946.316
1999	1.768.172	290.468	4.567.099	1.501.325	8.127.064
2001	1.762.492	270.345	4.697.742	1.775.690	8.506.269
2002	1.976.987	215.697	4.876.010	1.720.863	8.789.557
2003	1.891.012	255.951	5.077.986	1.659.931	8.884.880
2004	1.823.139	262.800	5.342.713	1.851.676	9.280.328
2005	1.901.291	254.773	5.260.875	1.992.498	9.409.437
2006	1.899.475	270.267	5.637.819	2.040.105	9.847.666
2007	1.962.542	240.643	5.945.842	2.117.844	10.266.871
2008	2.023.500	263.421	6.205.858	1.997.482	10.490.261
2009	1.995.080	276.526	6.420.335	2.165.029	10.856.970
2011	2.326.793	221.796	6550457	2.262.186	11.361.232
2012	2.224.048	352.353	6.718.113	2.274.540	11.569.054
2013	2.130.718	347.341	6.790.954	2.432.164	11.701.177
2014	2.118.993	337.910	6.830.595	2.577.894	11.865.392
2015	1.930.827	354.739	6.973.272	2.377.114	11.635.952
Diferença entre ocupados (2001-1992)	-897.801	13.399	996.437	900.329	1.012.364
Diferença entre ocupados (2015-2001)	168.335	84.394	2.275.530	601.424	3.129.683
Diferença entre ocupados (2015-1992)	-729.466	97.793	3.271.967	1.501.753	4.142.047

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	11.120.723
2013	1.352.724	279.051	7.347.128	2.138.625	11.117.529
2014	1.332.386	299.221	7.525.116	2.220.775	11.377.499
2015	1.274.795	303.690	7.544.816	2.233.193	11.356.494
2016	1.142.604	322.516	7.582.145	2.112.000	11.159.265
2017	1.178.207	329.717	7.455.454	2.270.070	11.233.447
2018	1.244.895	341.310	7.511.305	2.408.267	11.505.777
2019	1.253.003	347.302	7.564.823	2.421.678	11.586.805
2020	1.199.284	320.142	8.134.186	2.347.164	12.000.776
2021	1.222.281	315.357	8.272.676	2.005.781	11.816.095
Diferença entre ocupados (2021-2012)	-200.460	58.631	959.967	-122.766	695.372

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

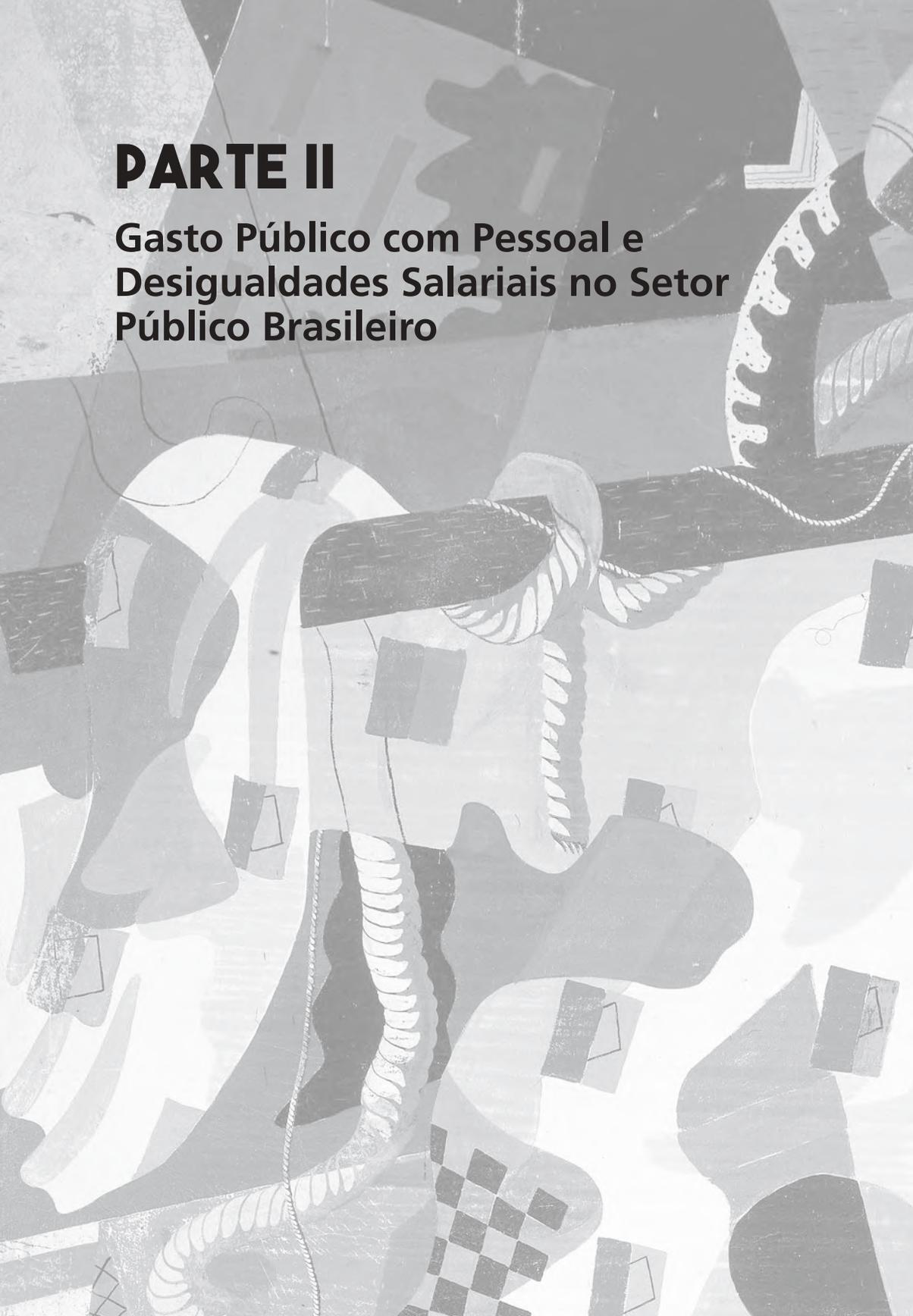
Evolução da proporção de servidores temporários no emprego público, por setor de atividade (2012-2021)
(Em %)

	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 Junqueira¹
Rodrigo Orair²

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 32/2020,³ 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).⁴ 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.⁵

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 intrinsecamente 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.⁶

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”.

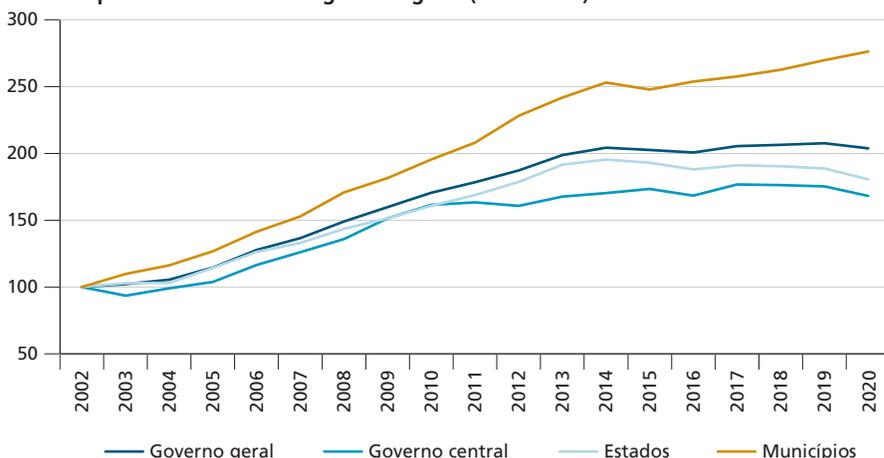
4 DESPESAS COM PESSOAL ATIVO NAS TRÊS ESFERAS DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

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).⁷

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)¹



Fontes: Gobetti e Orair (2017), STN (2021c) e IBGE (2020).

Nota: ¹ 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.⁸

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.

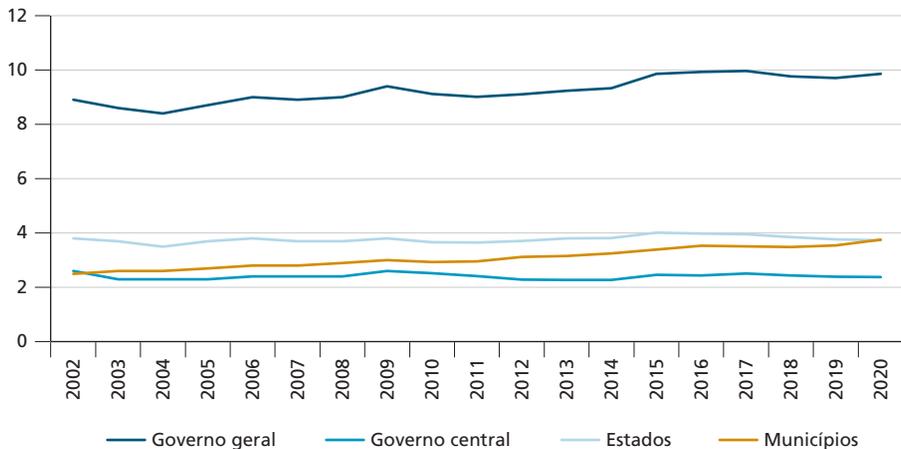
A evolução das despesas em termos reais é importante, pois nos permite ter clareza da evolução dos gastos em termos absolutos, descontados os efeitos da inflação. Por sua vez, para melhor compreender a evolução desses gastos como proporção da capacidade de geração de riquezas na sociedade, é ainda mais 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.

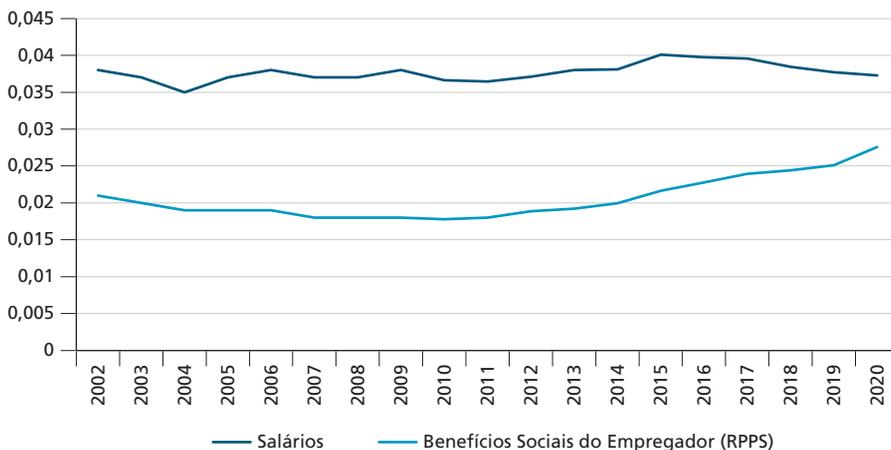
O caso dos governos estaduais apresenta evolução semelhante aos gastos do governo central no período, porém encerrando o período com relativa estabilidade nas despesas: redução de 0,07% do PIB entre 2002 e 2020. Por seu turno, dada a restrição ao endividamento a que estão sujeitos os entes subnacionais, o crescimento de gastos de 0,37% do PIB entre 2011 e 2015 em um contexto de significativos desafios na evolução das receitas⁹ 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.¹⁰ 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 disponíveis¹¹ (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

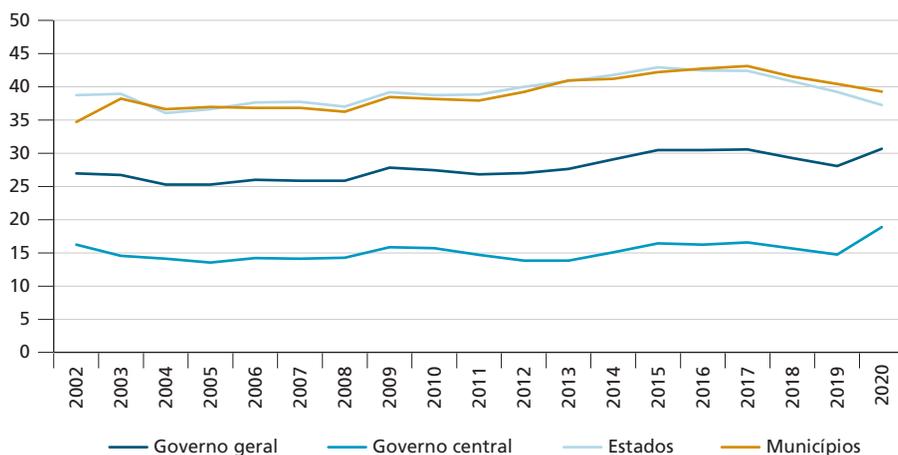
Despesas com salários como proporção da receita primária disponível, por esfera de governo
(Em %)

	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 TESOUREIRO 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 governo¹ (2002-2020)
(Em R\$ 1 bilhão)²

	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: ¹Atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IPCA/IBGE).

²Em 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 %)¹

	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: ¹ 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 TESOUREIRO 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 %)¹

	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: ¹ 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 Silveira¹

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.² 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,³ 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.⁴ 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);⁵ 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.⁶ 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.⁷

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.

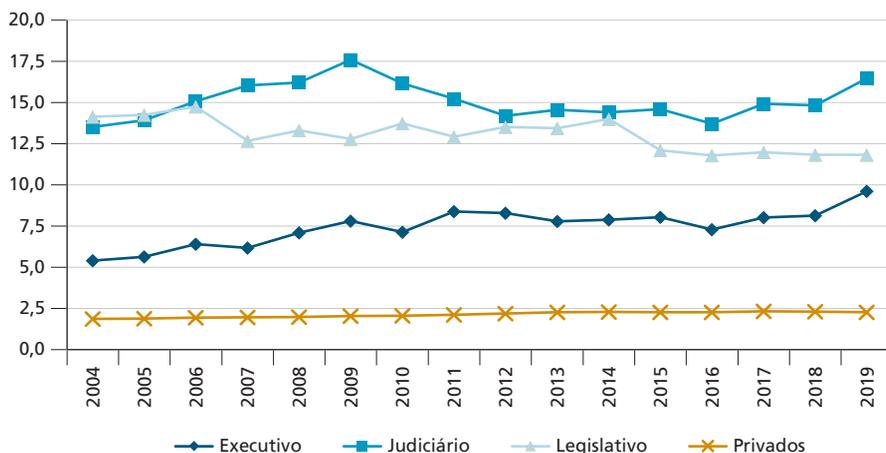
4 RESULTADOS

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.

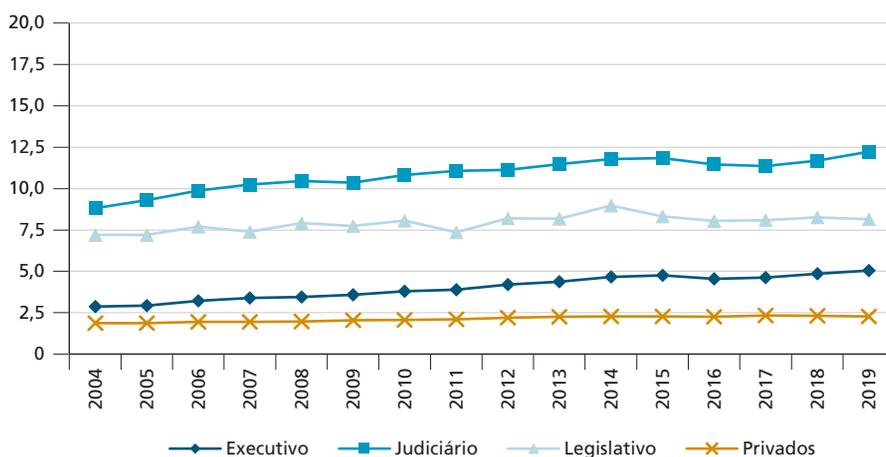
Em relação ao Poder Executivo, este observa a maior elevação proporcional do salário médio, embora ele continue inferior aos demais poderes durante toda a série. O salário nesse poder se torna, entre 2010 e 2018, 50% mais elevado que o seu valor inicial em 2004; com esse acréscimo, saltou para 77% em 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>>).

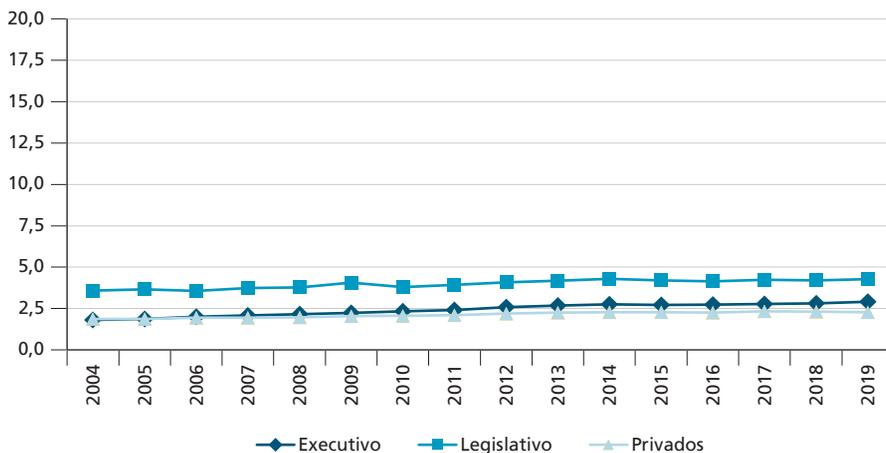
GRÁFICO 2
Média salarial dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da esfera estadual e do setor privado – Brasil (2004-2019)
 (Em R\$ 1 mil)



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.

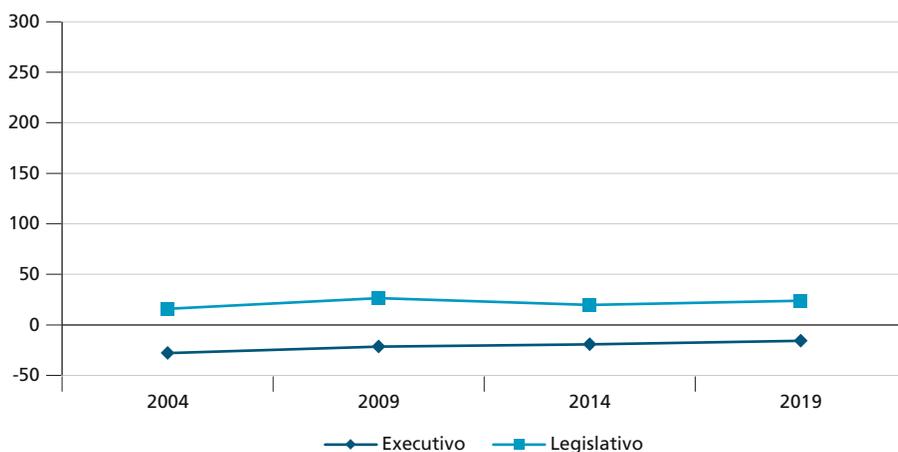
Desse modo, nota-se que, segundo as estatísticas descritivas de cada poder e esfera, há diferenças significativas, que ora dizem respeito ao emprego público, ora dizem respeito ao poder. Por exemplo, os vínculos públicos são, em geral, mais escolarizados, mais velhos e tendem a permanecer por mais tempo 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.

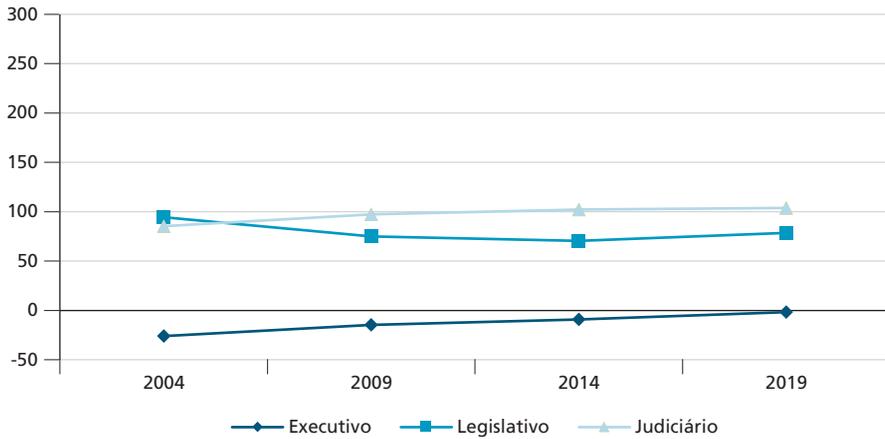
GRÁFICO 4
Prêmio salarial do Executivo e Legislativo municipal em relação ao setor privado – Brasil (2004-2019)
 (Em %)



Fontes: Rais e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>).

GRÁFICO 5

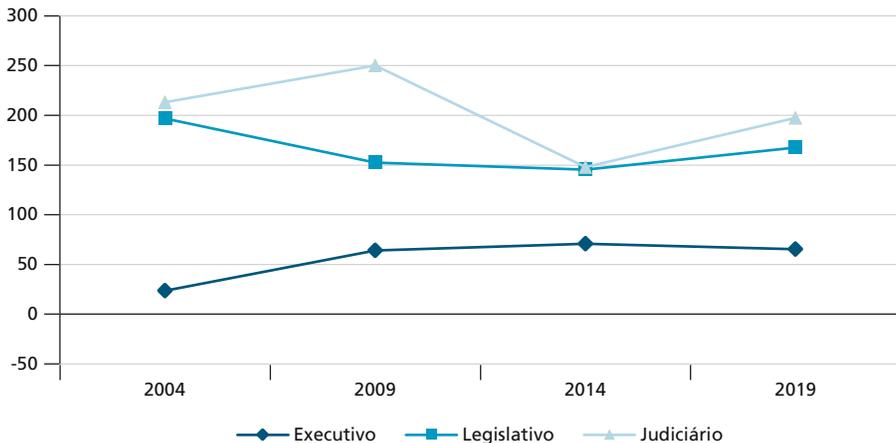
Prêmio salarial do Executivo, Legislativo e Judiciário estadual em relação ao setor privado – Brasil (2004-2019)
(Em %)



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.

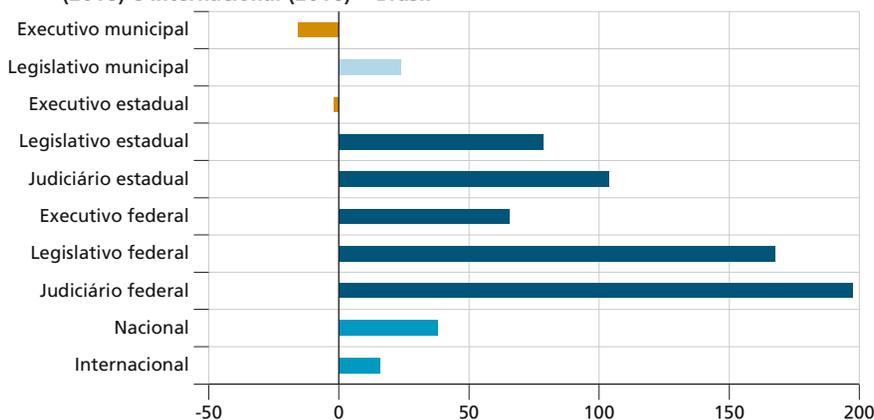
Esses resultados demonstram as modulações do prêmio salarial ao longo do tempo. Eles revelam como as dinâmicas próprias de cada poder dialogam com a variação do prêmio salarial. No caso mais marcante, referente ao Poder Judiciário nas esferas estadual e federal, trata-se de uma dinâmica em que esse poder 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 2019.⁸ 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

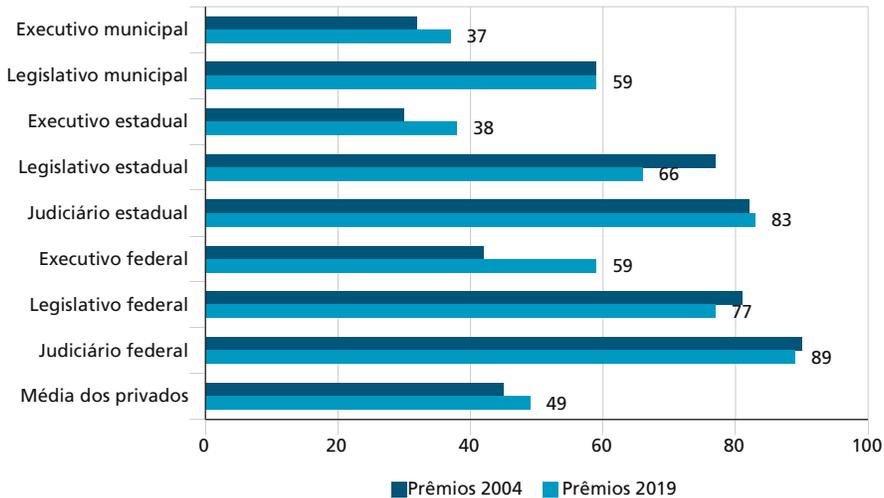
Como demonstrado pela subseção anterior, o prêmio salarial do setor público brasileiro é heterogêneo por poder e esfera, além de outras diferenciações internas – o que não é novidade se considerarmos estudos prévios (Nakamura e Vaz, 2020; Costa *et al.*, 2020; Lopez e Cardoso Junior, 2020; Banco Mundial, 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	- ¹	98
Outros	32	51	36	80	79	26	- ¹	97

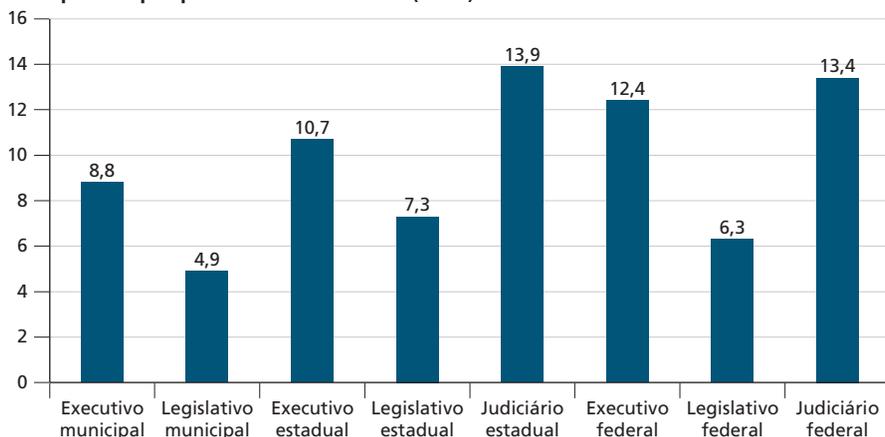
Fontes: Rais e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>).

Nota: ¹ 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,⁹ 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.

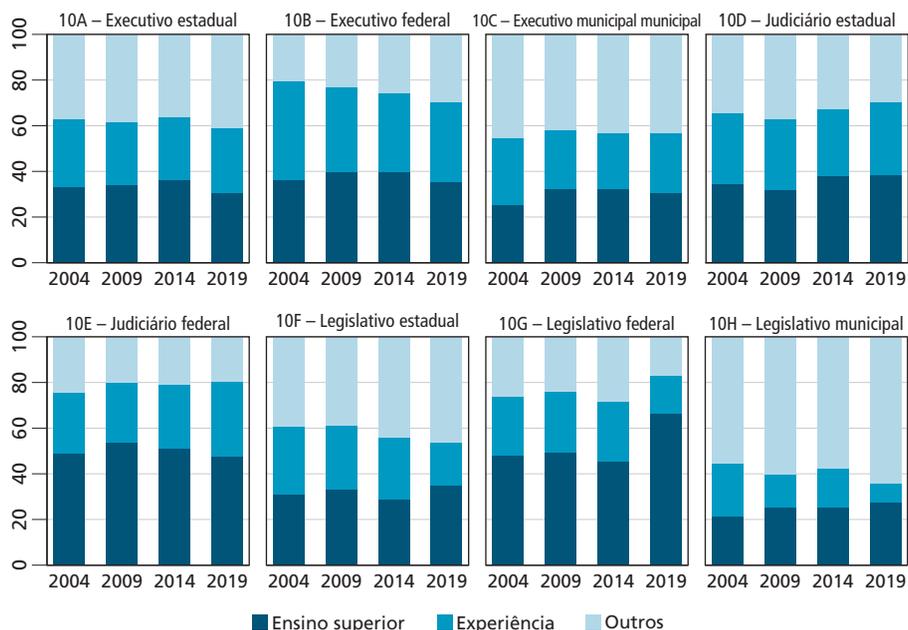
Além da parte não explicada, porém, há a parte explicada pelas variáveis observáveis. Isto é, uma parte do diferencial salarial entre os setores público e privado ocorre em função de variáveis mensuradas no modelo. Como sustentam Vaz e Hoffmann (2007) e Nakamura e Vaz (2020), variáveis de capital humano, 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 %)

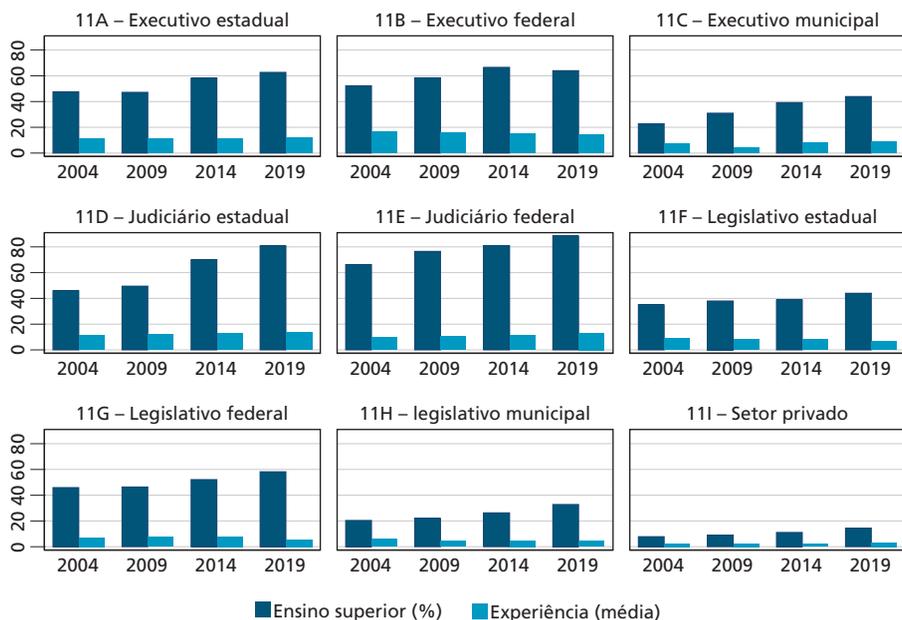


Fontes: Rais e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>).

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

- ARAÚJO, 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 2019¹

Felix G. Lopez²
Leonardo Silveira³
Bruno Portes⁴
José Teles⁵
Ulisses Ferreira⁶
Erivelton Guedes⁷
Pedro Elgaly⁸
Ademar Guedes⁹
Fernanda Baeta¹⁰

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é descrever e analisar os decís 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 decís 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>.

3. Pesquisador associado à Diest/Ipea, no projeto Atlas do Estado Brasileiro. *E-mail*: <leosilveira.soc@gmail.com>.

4. Pesquisador associado à Diest/Ipea. *E-mail*: <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>.

6. Professor do Departamento de Ciências Atuariais da Universidade Federal Fluminense (UFF). *E-mail*: <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>.

8. Pesquisador associado à Diest/Ipea. *E-mail*: <pedro.elgaly@ipea.gov.br>.

9. Pesquisador associado à Diest/Ipea. *E-mail*: <ademar.guedes@ipea.gov.br>.

10. Pesquisadora associada à Diest/Ipea. *E-mail*: <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.¹¹ 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%.¹² 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 tabelas¹³ 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.

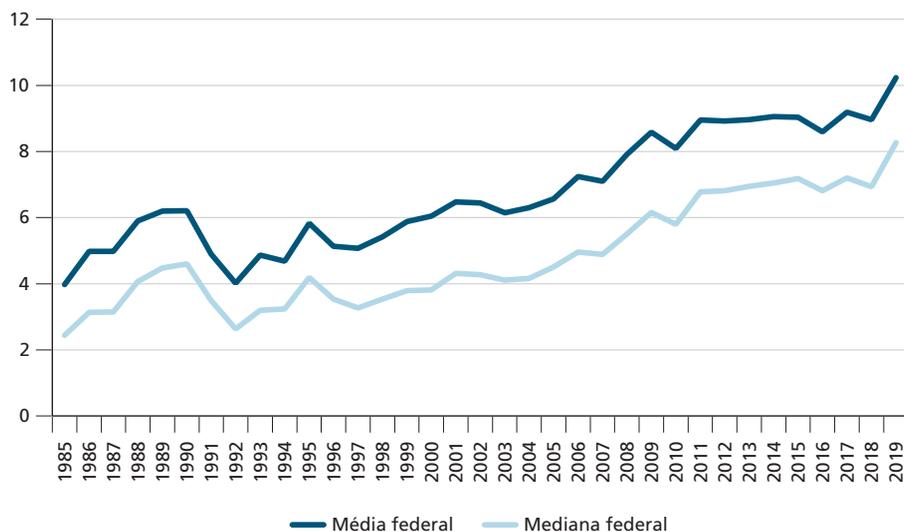
Por sua vez, no Poder Legislativo, as diferenças na remuneração são altas em comparação ao Poder Judiciário, mas superiores em relação ao Poder Executivo. No entanto, é preciso ressaltar que essa superioridade fica mais evidente nos últimos decis, em especial no nono, pois nesse corte de renda a remuneração 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.

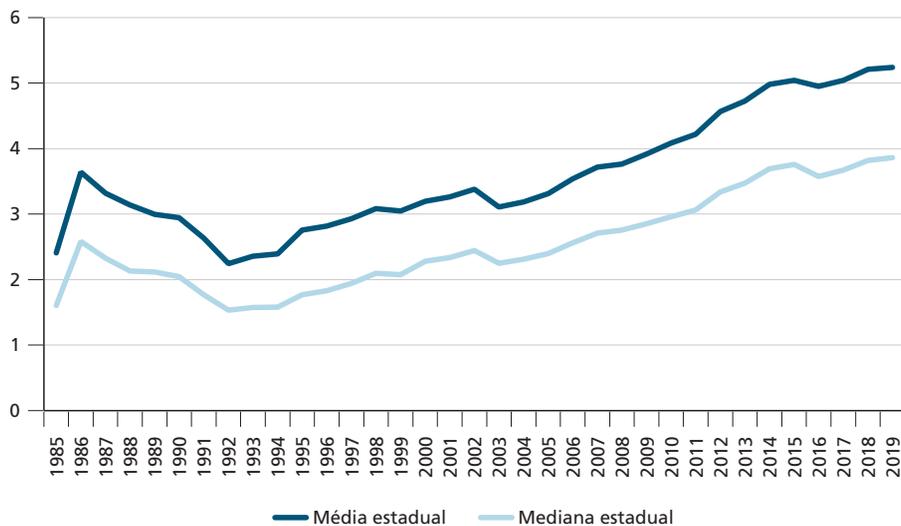
Durante os anos 1980 e o início dos anos 1990, a conjuntura inflacionária gerou maior instabilidade nas remunerações.¹⁴ A partir de meados dos anos 1990, as remunerações médias e medianas do Judiciário assumem uma trajetória de aumento bem superior à dos demais poderes. A partir dos anos 2000, há um 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

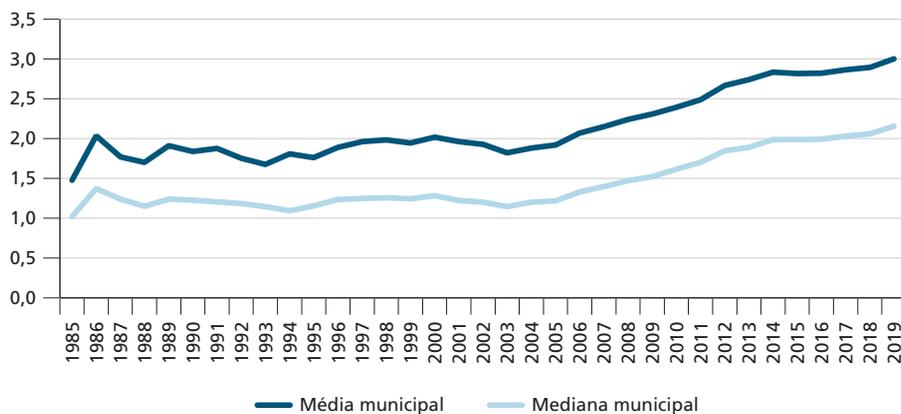


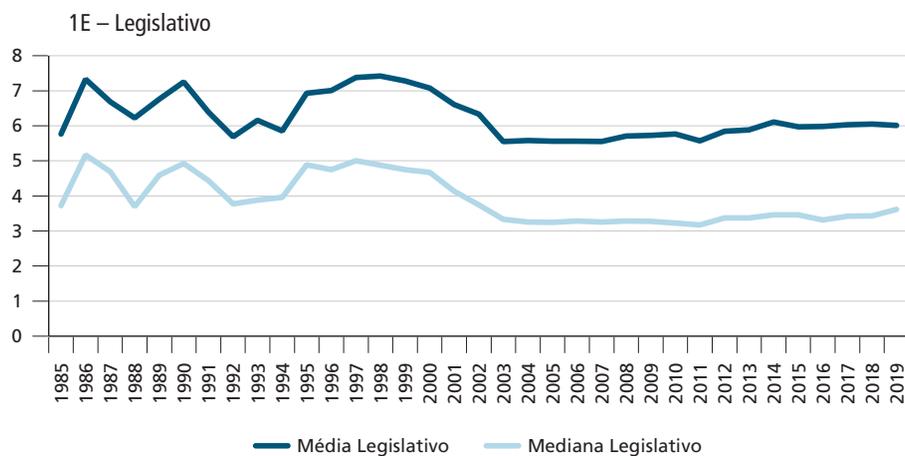
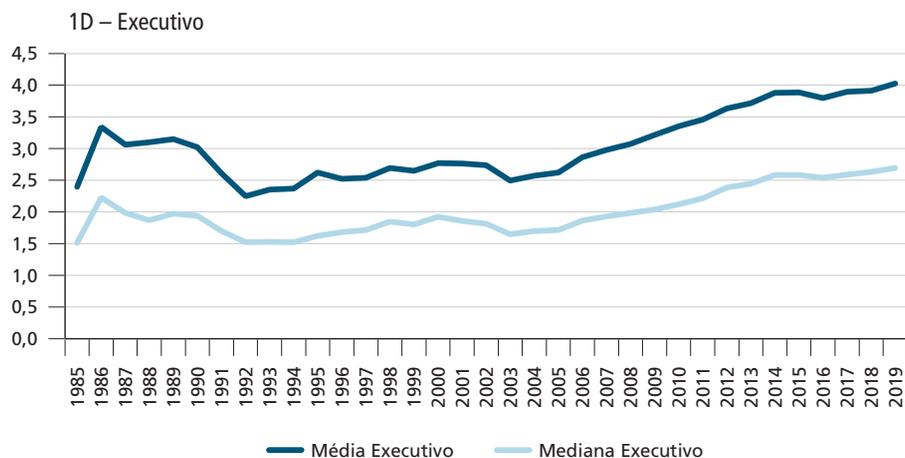
14. Em 1989, por exemplo, a inflação anual foi de quase 2.000%, já em 1993 foi de quase 2.500%. Em um cenário como este, é mais comum as remunerações sofrerem mudanças significativas entre os anos.

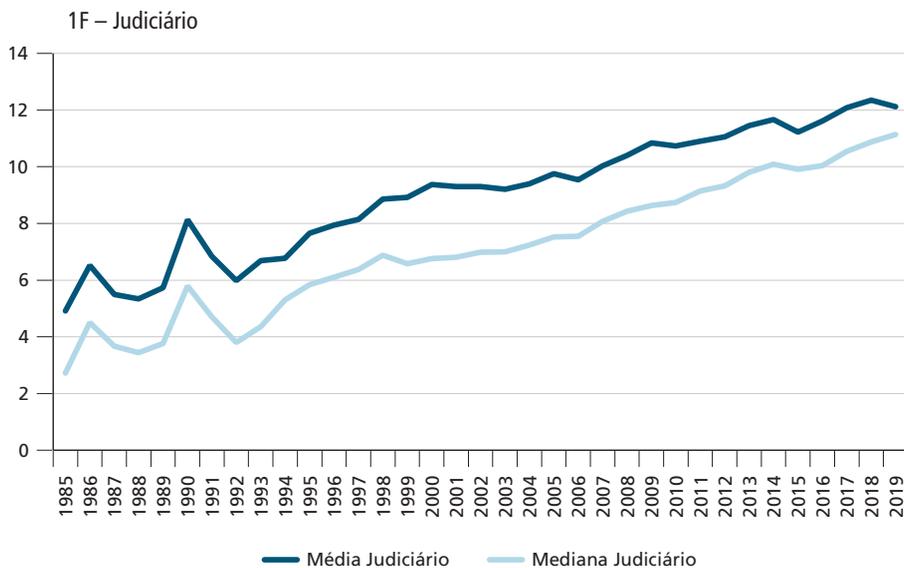
1B – Estadual



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 2019.¹⁵

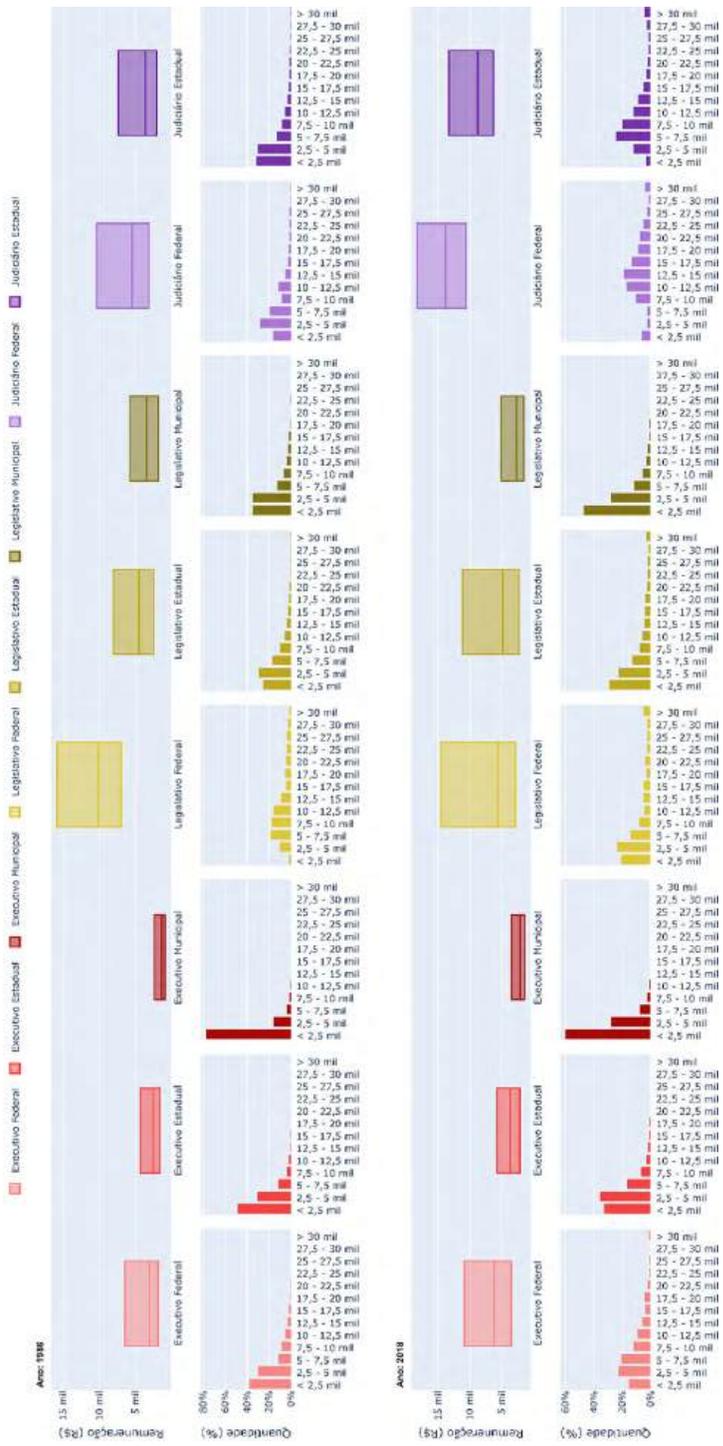
A comparação entre os dois períodos aponta o aumento das remunerações no setor público, embora com trajetórias bem distintas por segmento do funcionalismo. Tomem-se dois exemplos até certo ponto extremos: o Executivo municipal e o Judiciário federal.

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 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 –¹⁶ 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)

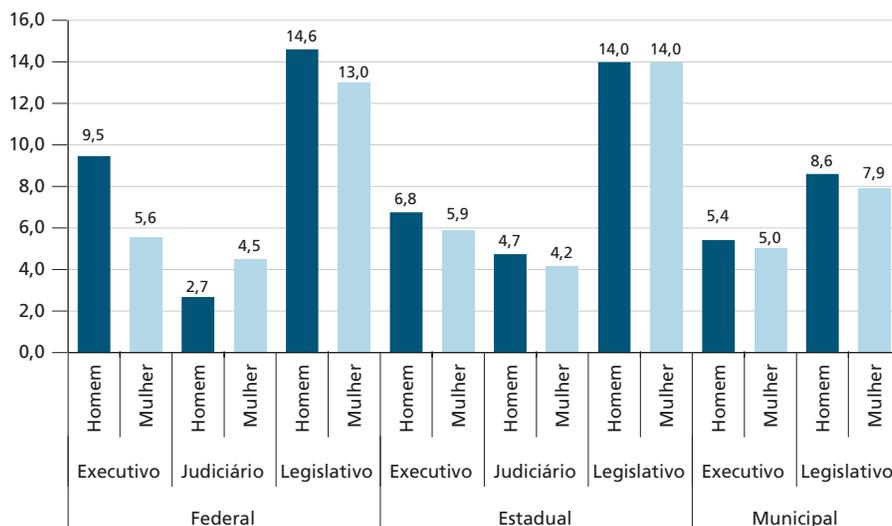
Esfera, poder e sexo ¹	1º decil	2º decil	3º decil	4º decil	Mediana	6º decil	7º decil	3º quartil	8º decil	9º decil
LFH	1.836	2.675	3.723	4.711	5.978	8.353	12.136	14.611	16.916	26.816
LEH	1.397	2.016	2.994	3.992	5.249	6.996	9.561	11.178	13.663	19.541
LEM	1.267	1.936	2.695	3.583	4.671	6.198	8.104	9.830	11.637	17.685
LFM	1.627	2.355	3.393	4.361	5.499	6.886	9.152	11.337	13.812	21.158
EFH	2.106	3.553	4.860	5.898	7.026	9.062	11.337	12.824	14.980	19.920
LMH	1.108	1.487	1.876	2.365	2.994	3.762	4.820	5.509	6.497	9.521
LMM	1.048	1.297	1.607	1.996	2.495	3.154	4.082	4.701	5.489	8.283
EEH	1.607	2.305	3.024	3.703	4.381	5.200	6.198	6.896	7.834	10.848
EEM	1.337	1.727	2.146	2.545	3.014	3.693	4.541	5.050	5.679	7.884
EFM	3.333	4.401	5.130	6.088	7.455	9.251	11.018	12.226	13.443	18.573
EMH	1.088	1.287	1.497	1.756	2.076	2.495	3.074	3.473	3.972	5.888
EMM	1.108	1.297	1.417	1.816	2.186	2.635	3.204	3.563	4.022	5.549
JEH	4.122	5.449	6.357	7.545	8.523	10.120	12.056	13.094	14.391	19.561
JFM	5.230	10.609	12.186	13.503	14.820	16.617	18.713	19.890	21.018	23.473
JEM	4.212	5.459	6.357	7.455	8.283	9.511	11.327	12.265	13.433	17.565
JFH	8.733	11.058	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: ¹ 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)



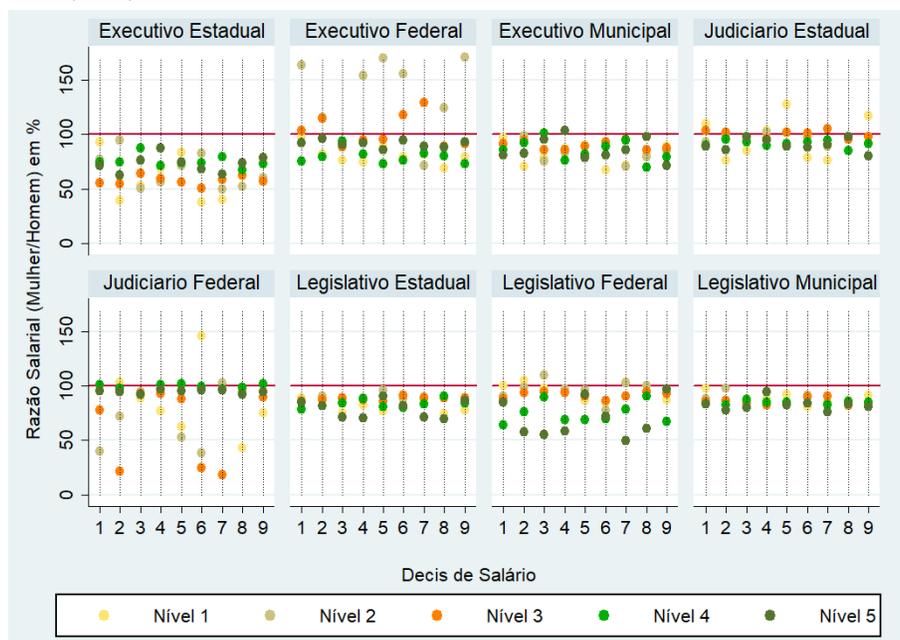
Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

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,¹⁷ 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.

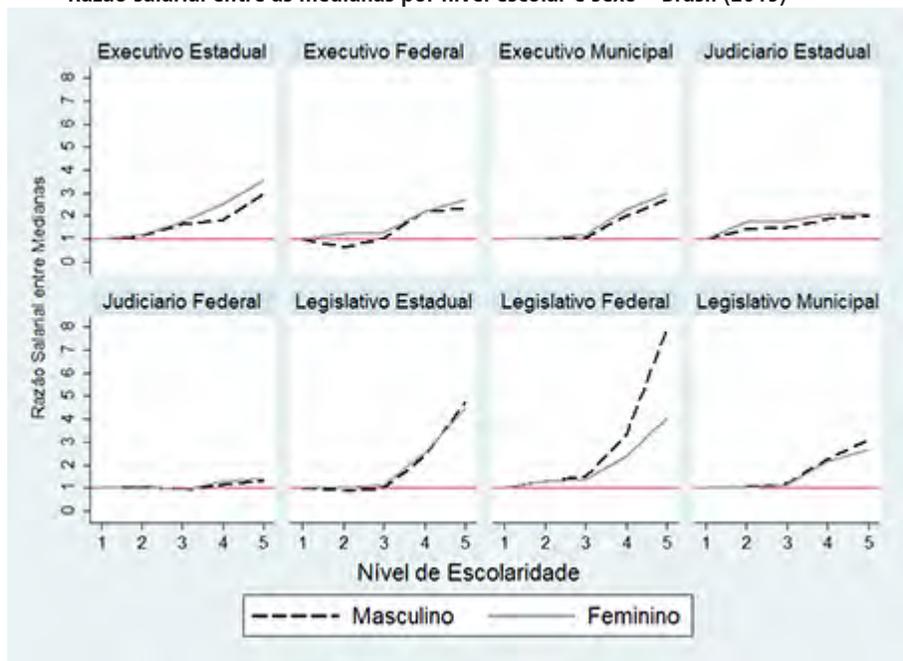
No Poder Legislativo, por sua vez, nem a mais alta escolaridade garante a equiparação salarial. No Legislativo federal, entre trabalhadores com ensino superior completo, o salário médio das mulheres corresponde a 57%, 52%, 50%, 58% e 72% do salário dos homens entre os decis 3 e 7, respectivamente.

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 2018.¹⁸ 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).¹⁹ 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 predomínio 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.²⁰

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 ATUAL¹

José Teles²

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),³ aprimorada pela equipe do Atlas do Estado Brasileiro,⁴ 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.

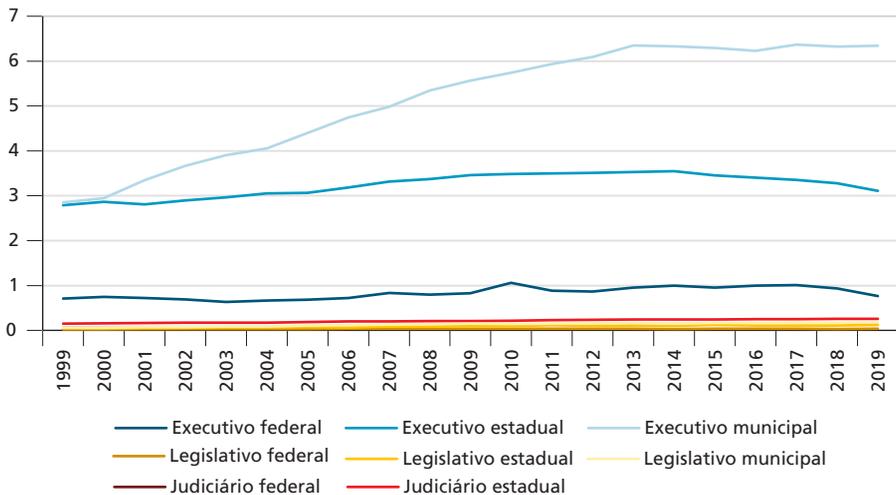
3. A principal vantagem da Rais é consistir em um dado censitário e disponível simultaneamente para todos os níveis federativos e poderes. Embora também seja censitário, o Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape) está disponível apenas para o Executivo federal, enquanto a Pesquisa Nacional 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 %)

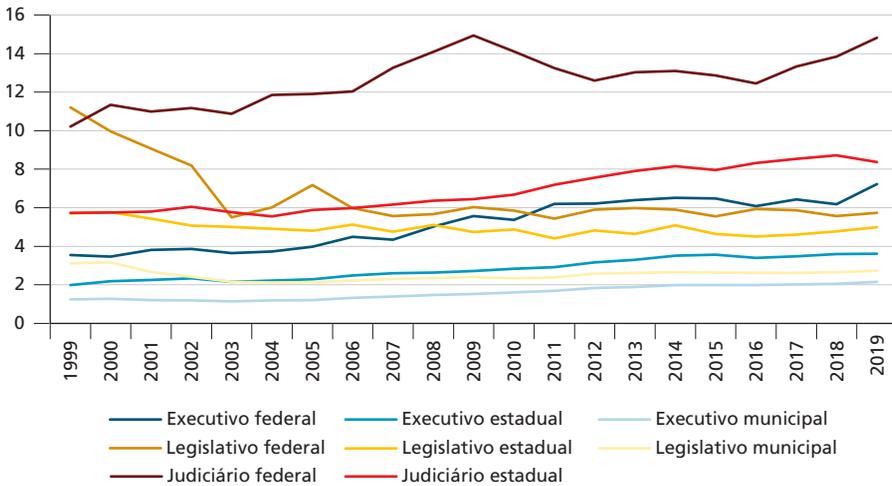
Nível	Raça	2010	2019
Federal	Branca	63,8	64,6
	Parda	30,3	29,7
	Preta	3,6	3,4
	Amarela	1,7	1,7
	Indígena	0,5	0,6
Estadual	Branca	66,2	65,5
	Parda	29,5	29,9
	Preta	2,6	2,9
	Amarela	1	1
	Indígena	0,7	0,7
Municipal	Branca	65,2	63,1
	Parda	29,7	31,7
	Preta	3,4	3,6
	Amarela	1	1
	Indígena	0,6	0,5

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)

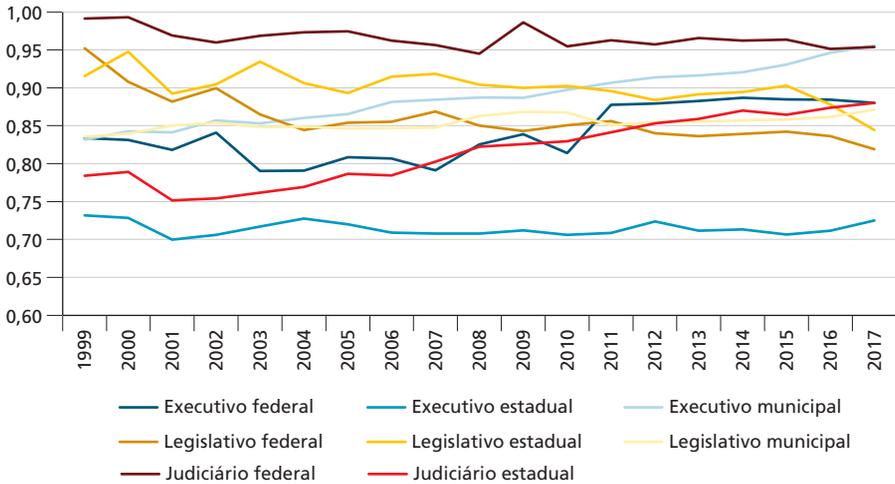


Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>. Elaboração do autor.

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)

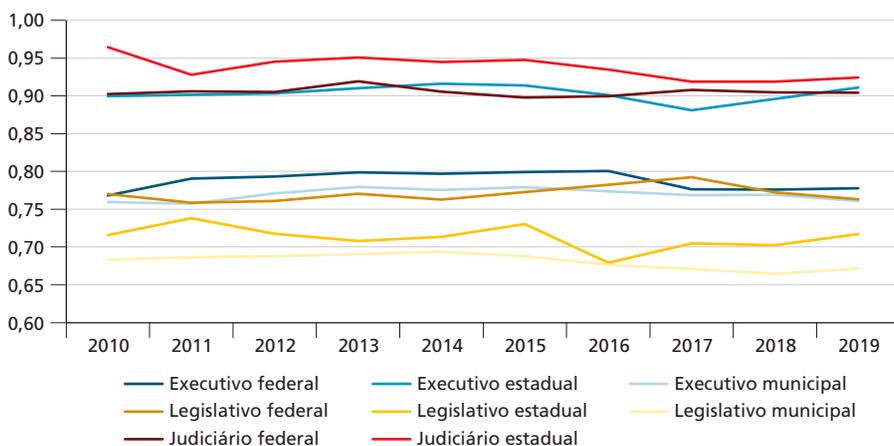


Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>. Elaboração do autor.

Em modelo semelhante ao de gênero, o gráfico 4 indica a razão entre os vencimentos recebidos por pretos/pardos e brancos.⁵ 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)



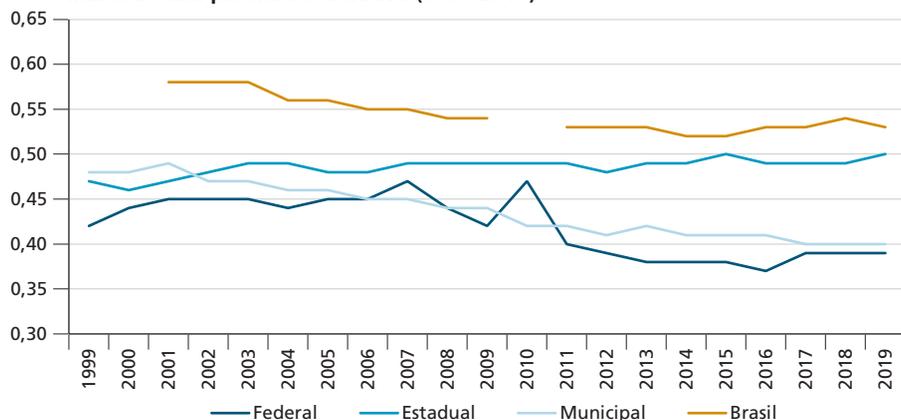
Fonte: Rais.
 Elaboração do autor.

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,⁶ 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.

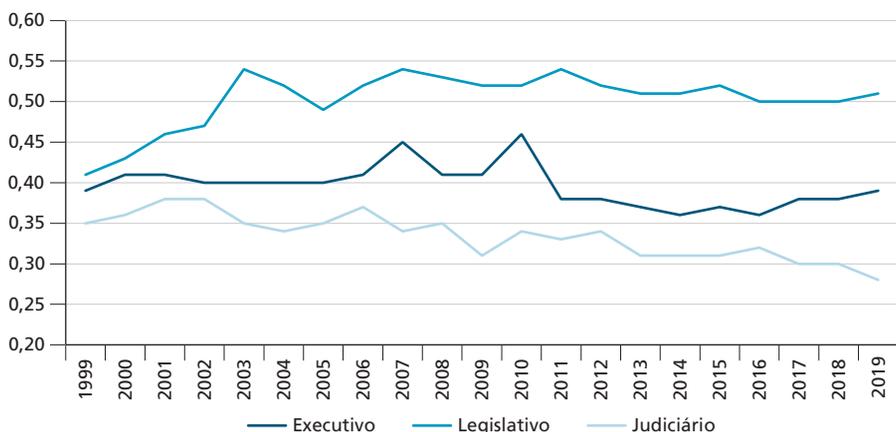
GRÁFICO 5
Índice de Gini por nível federativo (1999-2019)



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.

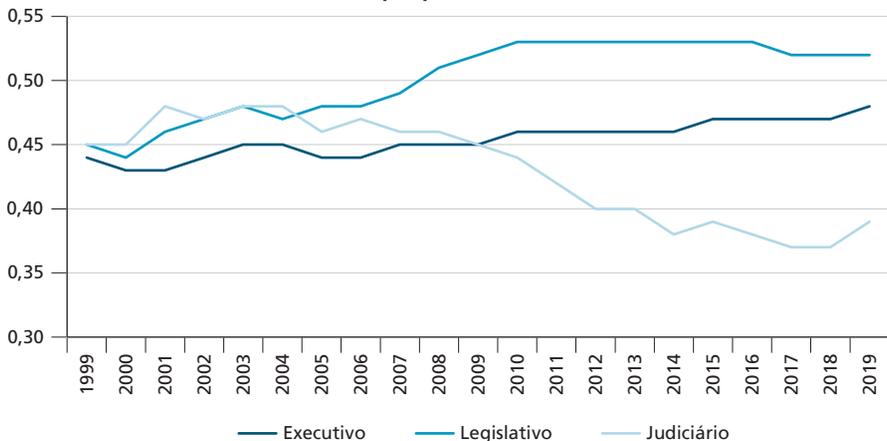
GRÁFICO 6
Índice de Gini no nível federal por poder (1999-2019)



Fonte: Rais.
Elaboração do autor.

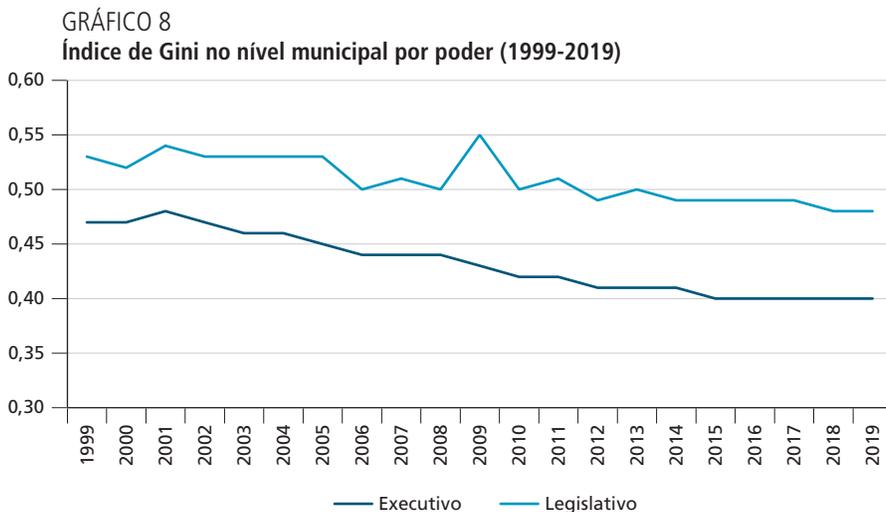
Nos estados, a tendência de queda da desigualdade no Judiciário é novamente percebida. Em 1999, o Gini dos Judiciários estaduais era de 0,45, ante o 0,37 em 2018, uma queda de quase 0,08. Essa tendência de declínio, porém, não se verifica nos demais poderes em âmbito estadual. No Legislativo, ocorre 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.

GRÁFICO 7
Índice de Gini no nível estadual por poder (1999-2019)



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.



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*.

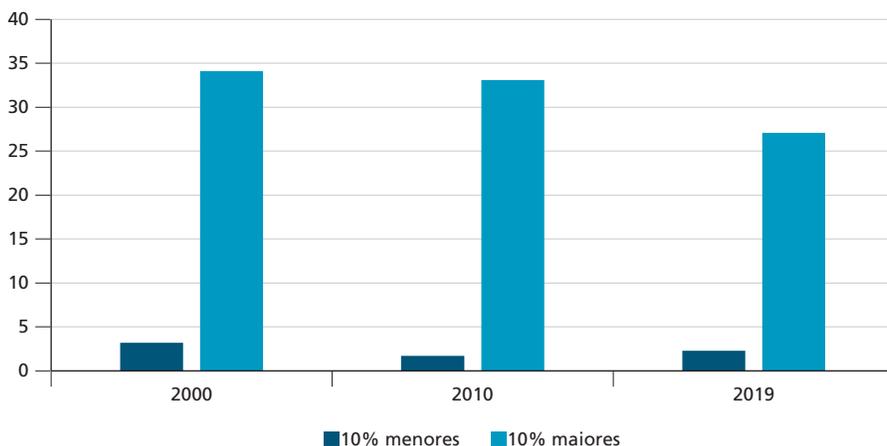
TABELA 2
Intervalos salariais dos décimos populacionais por nível federativo e ano (2000 e 2019)
(Em R\$)

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 %)

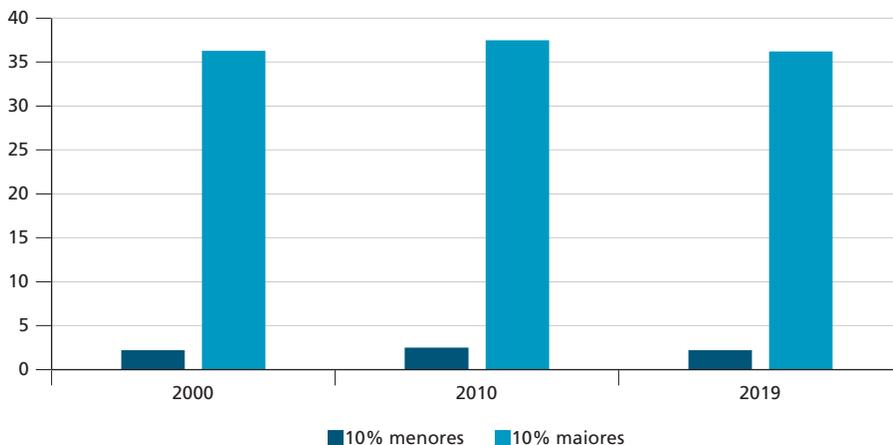


Fonte: Rais.
Elaboração do autor.

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

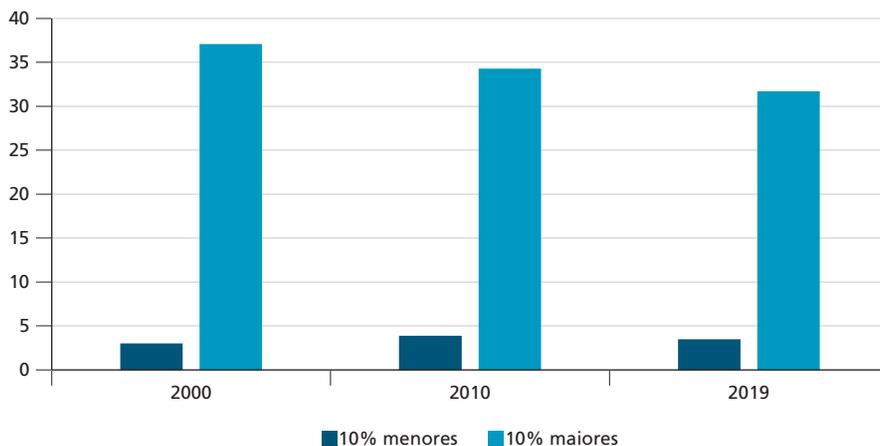
Proporção da massa salarial apropriada pelos 10% de trabalhadores com maiores e os 10% com menores remunerações no nível estadual
(Em %)



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 %)



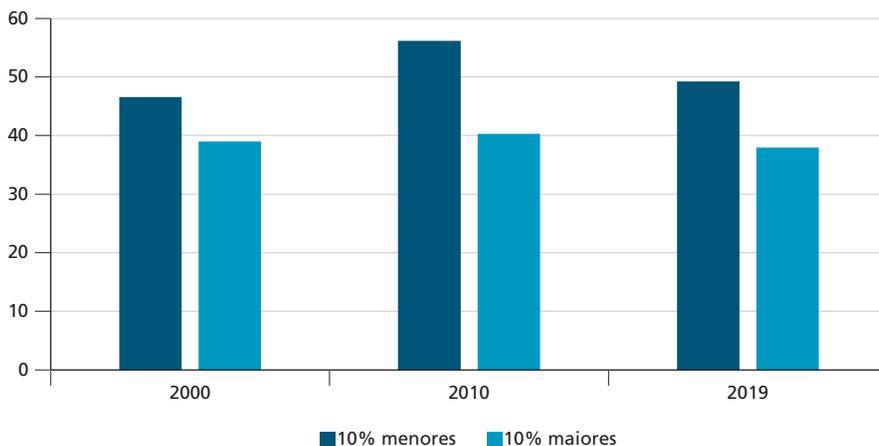
Fonte: Rais.
 Elaboração do autor.

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 %)



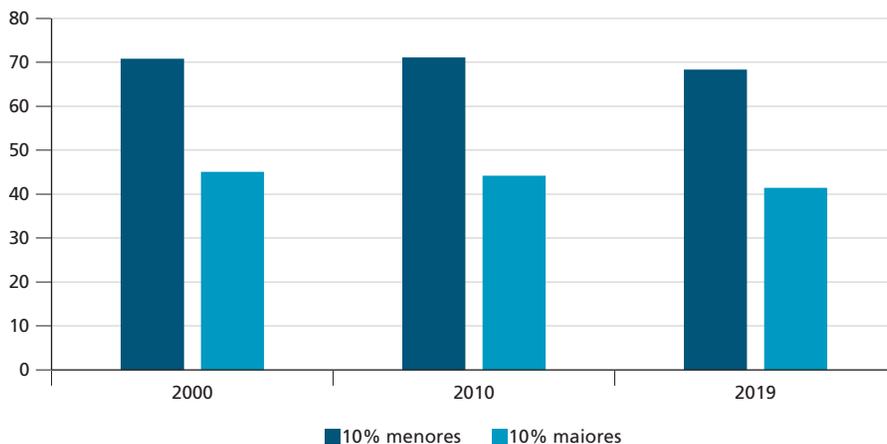
Fonte: Rais.
Elaboração do autor.

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

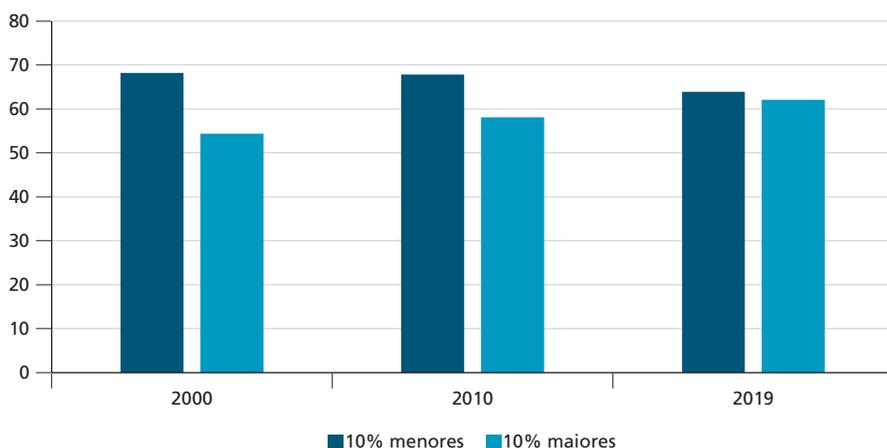
Proporção de trabalhadoras do setor público entre as 10% maiores e 10% menores remunerações no nível estadual (Em %)



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 %)



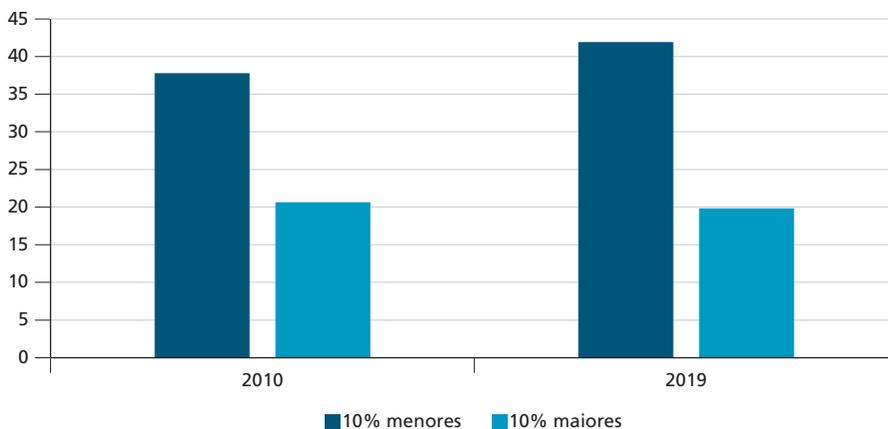
Fonte: Rais.
Elaboração do autor.

No que tange à cor ou à raça dos servidores federais, os negros⁷ 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.

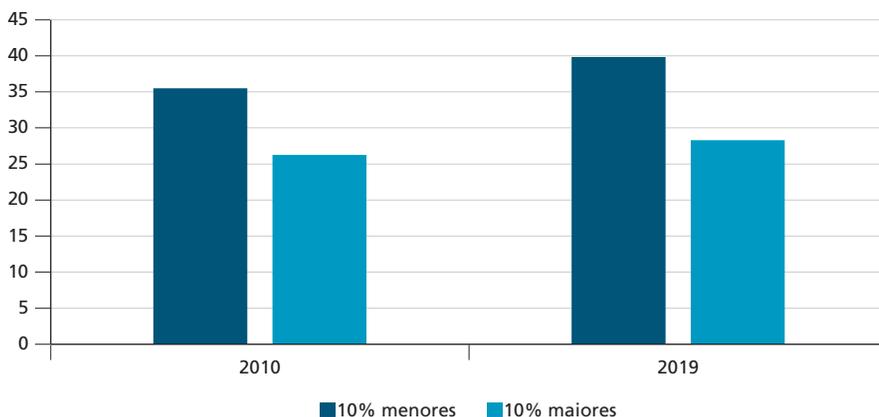
No nível estadual, a participação dos servidores negros é igualmente baixa. Na base da pirâmide, eles ficam em torno de 40% do total em 2010 e 2019. No topo, os percentuais são um pouco superiores aos do nível federal, chegando mais próximos a 30%. Há um crescimento sutil dos percentuais em ambos os 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.

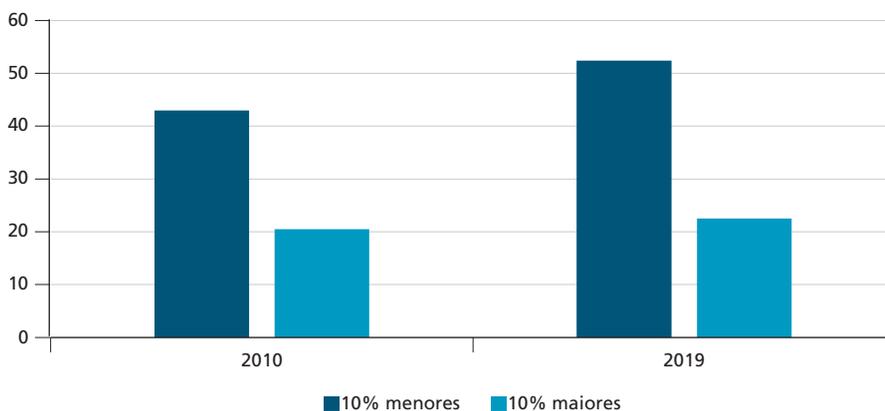
e 2019 é o aumento de quase 10% de sua participação entre os menores salários, o que pode indicar uma maior entrada de negros no serviço público, porém, em cargos de menor remuneração (gráfico 17). O conjunto dos dados dos municípios, dos estados e da União aponta para a permanência das desigualdades 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.

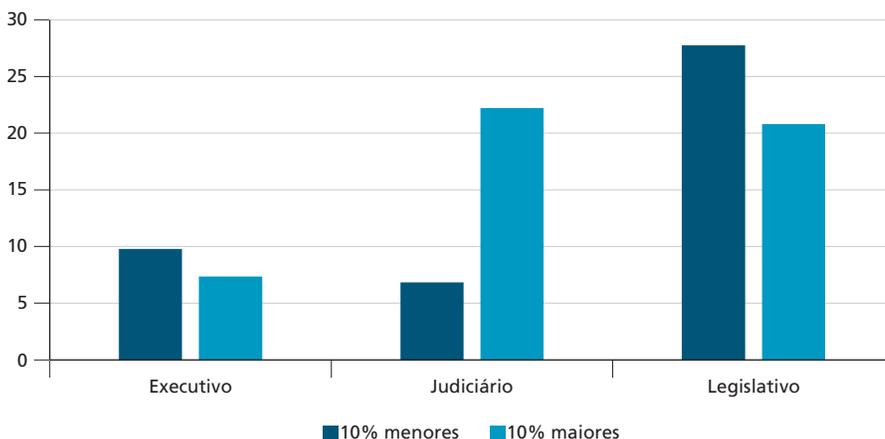
6 OS PODERES NO TOPO E NA BASE DA PIRÂMIDE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

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 %)



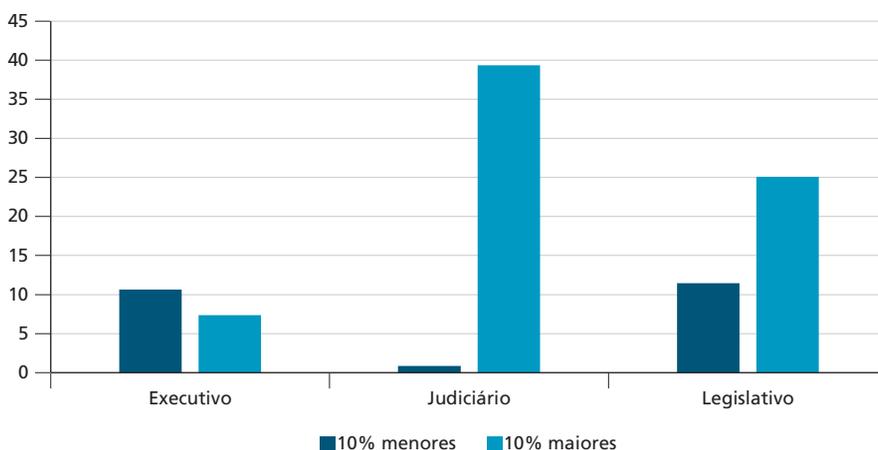
Fonte: Rais.
Elaboração do autor.

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 %)

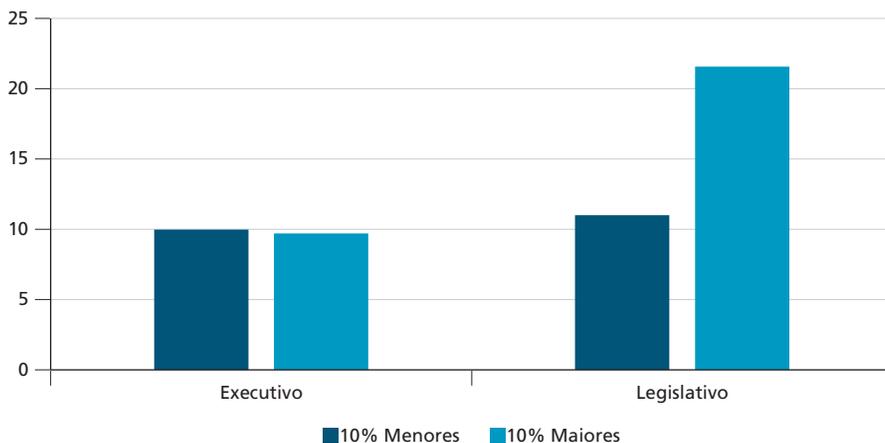


Fonte: Rais.
Elaboração do autor.

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

