



## INGRESSANTES NO EXECUTIVO CIVIL FEDERAL: UMA ANÁLISE NO CONTEXTO DA LEI DE COTAS NO SERVIÇO PÚBLICO

Tatiana Dias Silva<sup>1</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Este texto tem como objetivo analisar o ingresso de novos servidores públicos no Executivo civil federal nos últimos vinte anos, considerando o perfil de raça e sexo, em um contexto de implementação de ação afirmativa para ingresso de negros e negras a partir de 2014 (Lei nº 12.990/2014, conhecida como Lei de Cotas). As pessoas negras são aquelas autodeclaradas pretas e pardas, na classificação adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O pressuposto da pesquisa é que a Lei de Cotas intensificou tendência a maior inclusão racial, em conjuntura que conta, por um lado, com aumento da identificação racial e, por outro lado, com redução dos cargos em que há maior participação de negros (nível médio) e com limitada renovação dos quadros funcionais em anos recentes. O estudo não visa, no entanto, isolar o efeito da ação afirmativa, mas fazer uma análise de seu potencial e limites para alcance de maior representatividade racial no setor público.

Para analisar a trajetória do ingresso de novos servidores e servidoras, foi promovida investigação em dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) do governo federal, considerando-se o nível de escolaridade exigido para cada cargo e fazendo-se avaliação específica em carreiras de maior remuneração e prestígio. Nesse último caso, o propósito foi avaliar se a tendência de inclusão racial se repete nessas posições mais disputadas. Desse modo, foram considerados o quadro atual de servidores nessas carreiras, o fluxo de ingresso e as possibilidades de renovação dos últimos concursos sob vigência da ação afirmativa.

A análise identificou que, embora tenha se verificado aumento da participação de negros, considerando-se o conjunto de servidores e servidoras permanentes ativos do Executivo civil federal, os cargos de nível superior e carreiras selecionadas, essa variação positiva ocorre de modo heterogêneo e insuficiente para todos os recortes analisados.

---

1. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea). *E-mail*: <tatiana.silva@ipea.gov.br>.

Com este estudo, espera-se identificar possíveis efeitos na implementação da reserva de vagas, localizar resultados diferenciados em carreiras e contribuir para a identificação de elementos de monitoramento e fatores para aperfeiçoamento da implementação da política afirmativa.

## 2 AÇÕES AFIRMATIVAS PARA INGRESSO NO SETOR PÚBLICO

A baixa representatividade da população negra em posições de prestígio no mundo do trabalho, inclusive no setor público, há muito vem sendo denunciada pelo movimento negro, constatada por estudos e pesquisas e vivenciada no cotidiano dos trabalhadores e das trabalhadoras (Ipea, SPM e ONU Mulheres;<sup>2</sup> Ipea e Seppir, 2014; Paixão, 2010; Silva, 2019). O enfrentamento desse estado de coisas tem sido objeto de mobilização e propostas há décadas, com expressivo protagonismo do movimento negro.

Ações afirmativas para enfrentar a desigualdade no setor público foram medidas defendidas pelo então parlamentar Abdias do Nascimento, em Projeto de Lei (PL) apresentado em 1983,<sup>3</sup> e pelo senador Paulo Paim, na proposta original do Estatuto da Igualdade Racial, no ano 2000 (Silva, 2012). Mais recentemente, essa sub-representação tem sido objeto de relatórios institucionais e análises de especialistas e pesquisadores. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) mostra que a desigualdade racial entre os magistrados é extremamente elevada, sendo negros apenas 12,8% desta categoria.<sup>4</sup> Estima-se que, apenas em 2055, no melhor cenário, seria possível contar com 22% de juízes e juízas negros no Judiciário brasileiro (CNJ, 2021). Estudo do Ministério Público do Trabalho (MPT) mostrou que, em 2012, apenas 19,16% dos procuradores do Trabalho eram negros. Incorporando-se todos os servidores e membros, alcançava-se um conjunto de 24,7% de negros e negras na instituição (MPT, 2012). No Executivo civil federal, embora sejam negros 35,1% dos(as) servidores(as) civis permanentes e ativos, em 2020, este percentual se reduz, quando analisados apenas cargos de nível superior, e é ainda mais desigual ao se considerarem carreiras específicas ou a participação em cargos de direção (Silva e Lopez, 2021).

A desigualdade racial também é constatada no acesso a posições de diferentes níveis federativos. Ainda que mulheres e negros sejam maioria no serviço público, sua presença é majoritária no nível municipal, enquanto são menos presentes no nível federal, que conta com remunerações médias mais elevadas.<sup>5</sup> Desse modo, se

2. Disponível em: <<https://bit.ly/3yqBezT>>. Acesso em: 11 ago. 2022.

3. PL nº 1.332/1983, "Dispõe sobre ação compensatória, visando à implementação do princípio da isonomia social do negro, em relação aos demais segmentos étnicos da população brasileira, conforme direito assegurado pelo artigo 153, parágrafo primeiro, da Constituição da República". Disponível em: <<https://bit.ly/3nKnfj0>>.

4. Excluindo-se aqueles em que a informação sobre raça não foi declarada (31,9%). Com 15,9% de magistrados negros na Justiça do Trabalho e apenas 2,6% na Justiça Federal (CNJ, 2021).

5. Enquanto 57,8% dos servidores municipais têm remuneração de até R\$ 2,5 mil, apenas 9,5% dos servidores federais estão nessa faixa remuneratória (Atlas do Estado Brasileiro, disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>).

mulheres negras correspondem ao maior grupo no setor público (33%), são preponderantes no nível municipal e representam o menor segmento no nível federal (considerando-se homens e mulheres, brancos e negros). Todas essas desigualdades se refletem na remuneração dos diferentes grupos de sexo e raça, em cenário em que homens negros e mulheres negras recebem, em média, apenas 68,2% e 56,4%, respectivamente, do que recebe um homem branco no serviço público (Penha e Picanço, 2021; Silveira e Almeida, 2021).

Apenas no início dos anos 2000, a pauta da redução das desigualdades raciais passa a ocupar de modo mais efetivo e consistente a agenda governamental e o debate público brasileiros, especialmente mobilizados pelos eventos preparatórios, a realização e os encaminhamentos da Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em 2001, em Durban, na África do Sul. Ainda assim, no governo federal, as medidas imediatas tomadas em decorrência da mobilização de Durban foram limitadas e não perduraram, à exceção do Programa de Ação Afirmativa do Itamaraty, implementado em 2001, e que segue em execução até o presente momento (IRBr, 2013; Osório, 2006, Matsuoka e Silva, 2021).

Entretanto, é a partir desse momento inaugural que surgem as primeiras legislações acerca de ações afirmativas para negros no setor público, inicialmente por meio do Plano Nacional de Ações Afirmativas – PNAA (Decreto nº 4.228/2002) e, em seguida, da difusão de medidas similares em municípios. Embora o PNAA nunca tenha sido efetivamente implementado, acabou marcando o início de normas subnacionais relativas ao tema (Volpe e Silva, 2016). Ao longo das duas décadas seguintes, estados e municípios, por diferentes processos, passaram a adotar ações afirmativas para acesso a seus quadros funcionais. Assim, antes da promulgação da Lei nº 12.990/2014, que estabeleceu cotas para pessoas negras no Executivo civil federal, reporta-se a existência de dezenas de medidas em municípios e, ao menos, quatro estados com ações similares em curso (Ferreira, 2017; Volpe e Silva, 2016).

Atualmente, quinze Unidades da Federação (UFs) contam com essa medida afirmativa (Silva, s. d.), enquanto se pode observar difusão dessa iniciativa não apenas no Poder Executivo, como também no Legislativo, no Judiciário, no Ministério Público, em governos municipais e, inclusive, por meio de normas específicas de determinadas organizações públicas. Igreja *et al.* (2021) identificaram 135 normas (leis, portarias, atos etc.) sobre reserva de vagas para pessoas negras no setor público, em sua maioria voltadas para cargos de provimento efetivo e empregos públicos, mas também para cargos em comissão, temporários, estágios e serviços terceirizados, distribuídas em 113 entes federados.

Em que pesem os importantes avanços conquistados, a difusão de políticas afirmativas para negros no serviço público ainda encontra significativos obstáculos para sua efetividade. Com efeito, alterações mais substanciais na representatividade

do funcionalismo público devem envolver não apenas a adoção e o êxito das ações afirmativas para todos os cargos e níveis federativos, como também o aumento da taxa de renovação dos quadros funcionais, além de decréscimo das desigualdades raciais nas condições de vida de modo sistêmico, especialmente quanto à educação e à distribuição de renda. A seguir, serão analisadas mudanças verificadas no perfil do funcionalismo civil do Executivo federal nas últimas duas décadas.

### 3 MUDANÇAS NO PERFIL RACIAL DO FUNCIONALISMO PÚBLICO CIVIL DO EXECUTIVO FEDERAL

Como comentado anteriormente, são negros 35,1% dos servidores públicos civis no Executivo federal, percentual ainda muito abaixo da participação majoritária de pretos e pardos na força de trabalho nacional (55,4%). Nesse contexto, considerando-se apenas servidores em cargos cuja escolaridade exigida é o nível superior, a participação de negros cai para 27,3%.<sup>6</sup> A despeito da limitada participação de negros na burocracia federal, a análise apenas dos novos servidores e servidoras permanentes, ano a ano, permite verificar avanços na participação de pessoas negras nessa esfera do funcionalismo público.

O governo federal disponibiliza dados sobre seu quadro funcional no Painel Estatístico de Pessoal (PEP), plataforma disponível na internet. Neste sítio, identifica-se que, em 2020, houve 45.799 novos ingressantes no serviço público executivo civil. A maior parte desse contingente (85,3%) resultou de processo seletivo; apenas 14,2%, de concurso; e um pequeno contingente foi derivado de transposições. Destes novos ingressantes, 66,4% foram alocados em posições de nível superior – enquanto 23,3% estavam enquadrados como “outros”, sem mais esclarecimentos a respeito.<sup>7</sup>

Os dados de 2020 confirmam uma tendência. De fato, é possível verificar que os concursos perdem espaço para os processos seletivos, que estão geralmente vinculados a funcionários temporários. Se, em 1995, os concursos responderam por 70% dos ingressantes no Executivo federal, esse número decresceu à marca de apenas 11% dos novos servidores em 2001. Nos anos seguintes, houve retomada do percentual de novos ingressantes atribuída a concurso público, culminando com uma tendência de queda desde 2014. Se, em 2020, apenas 14% dos novos servidores vieram de concurso público, em 2021, até julho, apenas 6,7% haviam ingressado por esta modalidade.

Atualmente, as ocupações permanentes (via concurso) referem-se a cargos, em sua maioria, com exigência de nível superior. Em 2020, corresponderam a 73% dos

6. Cabe destacar que os negros estão sub-representados entre as pessoas com nível superior completo. Eram apenas 34,56% das pessoas acima de 25 anos com esta titulação, de acordo com IBGE (2019) e Sidra (disponível em: <<https://bit.ly/3Kke4ju>>; acesso em: 16 ago. 2022).

7. Disponível em: <<https://bit.ly/301kLHw>>. Acesso em: 16 ago. 2022.

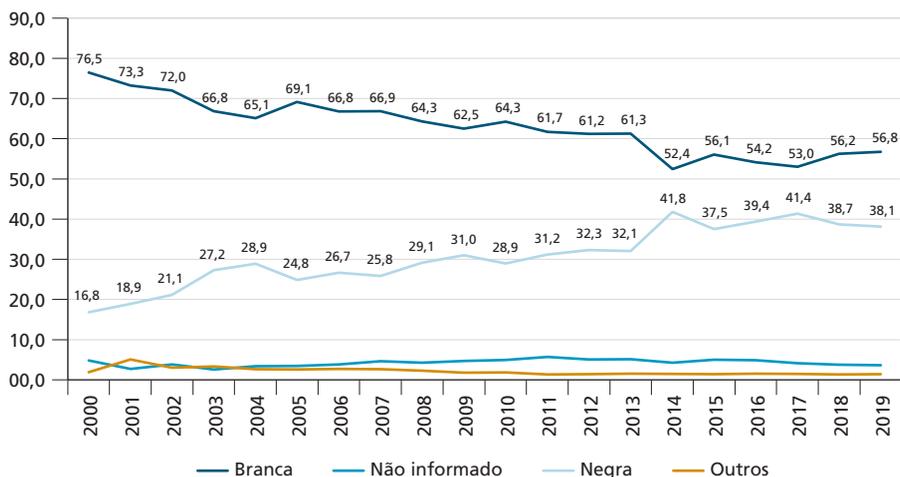
ingressos via concurso, e, em 2021 (até julho), a 69,4%. Desde 2000, em média, 65,9% dos novos servidores permanentes ingressaram por concursos para cargos de nível superior.

A seguir, vamos analisar os servidores ativos que ingressaram, a partir das últimas duas décadas, no serviço público civil do Executivo federal, o que corresponde a pouco mais de 325 mil funcionários permanentes. Além de mostrar a tendência na distribuição do perfil racial, o dado sobre ingressantes ainda conta com melhor notificação do quesito racial do que o conjunto do funcionalismo.<sup>8</sup>

Desse modo, analisando-se o perfil racial a partir da série de ingressantes, em relação a apenas servidores ativos, constata-se que aqueles que ingressaram no ano de 2000 eram majoritariamente brancos (76,5%). Essa tendência foi se alterando ao longo do tempo, com aumento da participação de novos servidores negros. Estes eram apenas 16,8% no início da série analisada e passam a 38,1% após vinte anos – um aumento de 127%. Importante salientar que, nesse período, seguiu-se tendência de aumento da autodeclaração racial nas categorias preta e parda, verificada em pesquisas domiciliares, o que tem sido atribuído mais fortemente à posição mais ativa de reconhecimento racial do que a fatores demográficos (Soares, 2008).

GRÁFICO 1

Distribuição do perfil racial do quadro funcional do Executivo civil ativo em 2020, por ano de ingresso no serviço público federal (2000-2019)  
(Em %)



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

Elaboração da autora.

Obs.: Servidores ativos em fevereiro de 2020.

8. Considerando-se o conjunto de servidores, o percentual que não declarou cor ou raça era 17,3%, em 2000, passando para 5,7% em 2020. Sugere-se que outras pesquisas avaliem a qualidade da coleta de dados, e como e sob quais orientações o(a) servidor(a) se pronuncia sobre essa informação.

Nesse mesmo período (2000-2019), o ingresso de mulheres passou de 39,2% para 44,5% de novos servidores e servidoras. As mulheres negras eram apenas 5,2% do conjunto de ingressantes no Executivo civil federal, em 2000, e passam a 15,9% em 2019. Embora tenham acumulado a maior variação entre os grupos de sexo e raça, permanecem em situação de sub-representação.<sup>9</sup>

Essa tendência de aumento da participação de negros e negras também é observada em estimativas agregadas para o serviço público, sem distinção do poder a que os servidores estão vinculados. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, entre 2012 e 2019, a participação da população negra no setor público passa de 46,7% para 51,4% – uma variação de 10% –, enquanto o aumento na participação no setor público federal supera 13%, o que ilustra tendência de mudança no perfil racial na burocracia. Ao longo desse período, ainda segundo a PNAD Contínua, também se reduziu pouco a desigualdade de gênero no setor federal, em que as mulheres passam de 36,7% para 37,2% dos ocupados.<sup>10</sup> Considerando-se a interseccionalidade de gênero e raça, a mudança nesse nível federativo também foi pontual para as mulheres negras, cuja participação passou de apenas 12,7% dos ocupados para 14,2% em 2019, ainda inferior à dos homens negros (29,8%) e brancos (32,2%) e mulheres brancas (22,5%) (IBGE, 2019).

### 3.1 Cargos de nível superior e carreiras específicas

Conforme relatado, durante essas duas últimas décadas, houve ampliação nos cargos de nível superior, em detrimento de concursos para cargos de nível médio ou fundamental, posições estas em que a participação de negros era mais elevada. Ou seja, a participação de negros aumenta mesmo considerando-se a contração do grupamento em que ela era mais ampla.

Conforme registros de pessoal do Executivo civil federal, entre os cargos de nível superior, a distribuição de servidores brancos não sofreu muita alteração ao longo das últimas décadas, permanecendo com mais de 60% do quadro de servidores, ao passo que aumentou a participação de negros, que passaram de apenas 18,7%, no início da série, para 27,3% ao final. Por sua vez, reduziu-se consideravelmente a participação de servidores que não declaram sua raça (de 13,8%, em 2000, para 5,3% em 2020), o que contribui para uma melhor qualidade dos dados e análises.<sup>11</sup>

9. Em 2019, os novos servidores dividiram-se entre homens brancos (30,6%), mulheres brancas (26,2%), homens negros (22,3%) e mulheres negras (15,9%) – além de indígenas e amarelos (1,4%) e aqueles cuja cor ou raça não foi informada (3,7%). O ingresso de mulheres negras só superou o de homens negros em 2003 e 2009, mantendo-se ambos abaixo do ingresso de servidores brancos em toda a série.

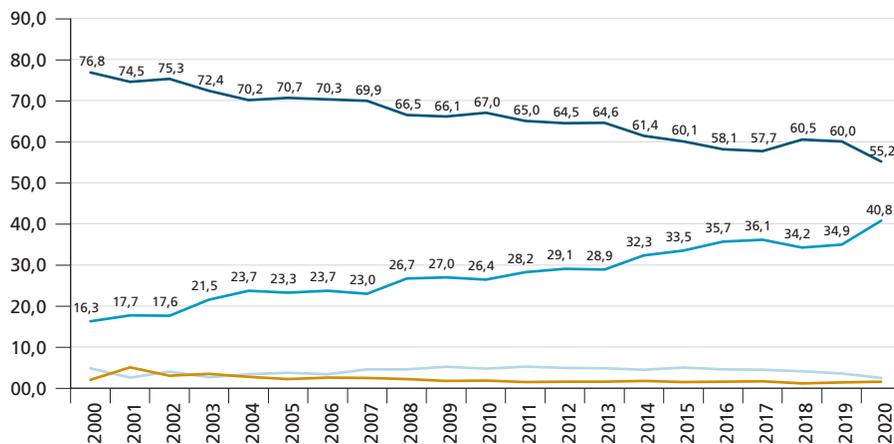
10. Observe-se que as mulheres são maioria no setor público, majoritariamente no nível municipal, tendência que se altera à medida que se parte para os níveis estadual e federal (Penha e Picanço, 2021).

11. Disponível em: <<https://bit.ly/3OYD819>>.

A propósito, cabe pontuar que não se identificou iniciativa abrangente para preenchimento do quesito cor ou raça no serviço civil federal nos últimos anos.<sup>12</sup> Além de eventuais atualizações autônomas de servidores ou do esforço de alguns órgãos nesse sentido, é razoável supor que a melhoria do dado se refere à saída de servidores com cadastros mais antigos e ao ingresso de novos membros com maior tendência ao preenchimento do dado – em um movimento que provavelmente envolve tanto iniciativa individual como melhor esforço de coleta institucional, inclusive potencializada pela possibilidade de acesso e atualização individual dos cadastros.

Analisando-se também o ingresso de servidores apenas em cargos de nível superior, verifica-se que houve relevante incremento de servidores negros a cada ano, que evoluiu de 16,3% dos ingressantes, em 2000, para 34,9%, em 2019 (último ano completo da série), também um aumento de 114% neste contingente.

**GRÁFICO 2**  
**Distribuição do perfil racial do quadro funcional de nível superior ativo em 2020, por ano de ingresso no serviço público federal (2000-2020)**



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

Obs.: Para o ano de 2020, até o mês de fevereiro.

Como também se verificou para o conjunto dos servidores (Silva e Lopez, 2021), entre os novos servidores em cargo de nível superior, o ingresso de negros também se mostrou mais destacado após 2014, ano em que passou a vigor a

12. Foram editadas normas para inclusão do quesito cor ou raça e coleta em registros de diferentes políticas públicas, mas sem um foco específico nos registros de pessoal do Executivo federal (a exemplo da Portaria nº 344/2017, do Ministério da Saúde). Os processos de atualização cadastral, como o que foi realizado pelo governo federal durante o primeiro trimestre de 2022, não tratam especificamente do quesito cor ou raça, embora sejam uma oportunidade para coleta (ou mesmo revisão) do dado, por iniciativa individual. Adicionalmente, o sistema que registra dados cadastrais do funcionalismo tem opções de cor ou raça discrepantes das categorias do IBGE, tais como *negra* e *não informado*.

Lei de Cotas (Lei nº 12.990/2014). Importante frisar que essa lei só passa a ter efeitos após junho de 2014, para concursos iniciados após esta data. Ainda assim, a partir desse ano, observam-se os maiores percentuais de ingresso de negros da série histórica, intensificando-se a tendência de crescimento verificada para esse grupo racial.

O que se propõe a avaliar, a seguir, é se essa ampliação da participação de negros, mesmo nos cargos de nível superior, consegue alcançar as carreiras mais bem remuneradas e de maior prestígio no Executivo federal. Para análise dessa categoria de carreiras, tomou-se como base seleção realizada em estudo anterior de Silva e Lopez (2021), privilegiando-se carreiras com remunerações iniciais mais elevadas e, entre estas, as com maior número de pessoas. A carreira de magistério também foi analisada, pois, a despeito de não figurar entre as que têm remunerações iniciais mais elevadas, goza de alto prestígio social e é, numericamente, uma das maiores carreiras do Executivo federal. Desse modo, serão analisadas carreiras específicas entre os postos permanentes de nível superior do Executivo federal.

Na tabela 1, compara-se a composição racial de carreiras selecionadas nos anos 2000, 2010 e 2020. A informação do ano 2000 fica mais prejudicada, pois seria preciso recompor as informações de carreiras que sofreram alterações, inclusive de nomenclatura, o que não foi feito no âmbito desta análise.

Para essas posições, é possível verificar a predominância de um quadro funcional composto majoritariamente por pessoas brancas, sem alterações significativas nos percentuais observados nos anos apresentados. No entanto, partindo-se de uma linha de base baixa, percebe-se, em geral, crescimento entre 12% e 17% na participação de negros nas carreiras analisadas, superior ao crescimento de 9% observado para o conjunto do funcionalismo nesse período, já que o percentual de negros passou de 32,2% para 35,1%. As exceções ficam a cargo das carreiras de defensor público da União, especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) e procurador federal, com taxas mais reduzidas de aumento da participação de negros (tabela 1).

Contudo, cabe mencionar que apenas a carreira de professor do ensino básico, técnico e tecnológico atinge o percentual de 35% de servidores negros, em sintonia com a distribuição global do Executivo civil federal. Nenhuma das outras carreiras atinge nem o percentual global de negros com ensino superior (27,3%).<sup>13</sup>

O ponto positivo é que, na última década, além de ter havido redução da subnotificação racial em quase todas as carreiras selecionadas (exceto na Defensoria Pública da União – DPU), em todas também houve aumento dos servidores negros,

---

13. Disponível em: <<https://bit.ly/3AFZlwT>>. Acesso em: 15 ago. 2022.

ainda que em nível insuficiente para promover mudanças mais significativas no perfil racial das carreiras.

Dentro dessas carreiras, destaca-se o cargo de diplomata, em que a participação de negros se eleva em 5,8 pontos percentuais (p.p.) na última década (e 8,4 p.p. nos últimos vinte anos). No entanto, a alta subnotificação ainda presente nos dados da carreira da diplomacia e, eventualmente, condições diferenciadas de registro do pessoal ativo, dificultam a análise.

**TABELA 1**  
**Perfil racial de carreiras selecionadas no Executivo civil federal**  
(Em %)

Cargo/cor ou raça	2020			2010			2000			Variação
	Branca	Não informado	Negra	Branca	Não informado	Negra	Branca	Não informado	Negra	Negra (2020/2010)
Advogado da União	77,3	2,6	17,8	78,7	3,5	15,2	68,8	9,3	18,0	17,3
Auditor federal de finanças	67,1	4,8	25,2	-	-	-	-	-	-	-
Auditor federal do Trabalho	73,2	2,8	20,5	74,3	4,1	18,1	-	-	-	13,4
Auditor fiscal da Receita Federal	76,0	3,3	14,5	75,5	5,1	12,9	-	-	-	12,5
Defensor público da União	76,9	4,2	17,7	81,0	1,5	16,7	-	-	-	6,4
Delegado de Polícia Federal	74,2	4,7	18,9	75,7	5,3	16,5	72,0	9,1	16,2	14,2
Diplomata	57,1	29,5	11,6	55,9	36,7	5,8	60,4	35,0	3,2	99,1
Especialista em políticas públicas e gestão governamental	73,5	4,6	20,4	74,0	4,9	19,0	-	-	-	7,4
Procurador da Fazenda Nacional	79,4	3,2	15,1	79,7	4,1	13,3	-	-	-	13,2
Procurador federal	80,0	2,1	15,7	79,0	3,0	15,4	-	-	-	2,3
Professor do ensino básico, técnico e tecnológico	56,7	5,2	36,4	-	-	-	-	-	-	-
Professor do magistério superior	68,5	6,2	23,3	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Siape (base de dados disponível para pesquisa no Ipea).  
Elaboração da autora.

Cabe mencionar que muitas carreiras, inclusive entre as selecionadas, não foram sequer impactadas pela Lei de Cotas no serviço público, uma vez que não foram realizados concursos públicos para seus quadros durante a vigência da lei.<sup>14</sup>

Assim, corrobora a baixa mobilidade do perfil racial dessas carreiras a ausência de concurso público nos últimos anos. Tal ausência impede que a recente política de ação afirmativa para o serviço público, e outras alterações sociais, como as que refletem maior presença de negros no ensino superior (IBGE, 2019), contribuam de modo mais substancial para a renovação racial do quadro funcional. A seguir, são listadas carreiras entre as anteriormente selecionadas e outras com similar nível remuneratório no Executivo federal cujos últimos concursos foram anteriores à Lei de Cotas (Lei nº 12.990/2014). Ou seja, mesmo com sete anos de vigência da norma, e aproximando-se do seu término (2024), não houve qualquer efeito da medida afirmativa para importantes cargos da burocracia federal.

#### QUADRO 1

##### **Carreiras selecionadas: total de servidores(as) federais e último concurso público realizado antes de 2014**

Cargo	Órgão vinculado	Total de servidores(as) ativos(as) em 2021	Último concurso público
Especialista em políticas públicas e gestão governamental	Ministério da Economia	940	2009 <sup>1</sup>
Procurador federal	Advocacia-Geral da União (AGU)	3.666	2013 <sup>2</sup>
Auditor fiscal da Receita Federal <sup>3,4</sup>	Receita Federal	7.860	2014 (março)
Analista de comércio exterior (ACE)	Ministério da Economia	397	2012
Analista de infraestrutura (AIE)	Ministério da Economia	700	2012
Especialista em infraestrutura sênior (EIS)	Ministério da Economia	56	2012
Técnico de planejamento e pesquisa (TPP)	Ipea	199	2008

Fonte: Ministério da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/3O157Mi>>. Acesso em: 27 nov. 2021.

Elaboração da autora.

Notas: <sup>1</sup> O concurso realizado em 2012 foi cancelado por decisão do Tribunal de Contas da União (TCU). Disponível em: <<https://bit.ly/3NZj8dv>>.

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://bit.ly/3n5TmgI>>.

<sup>3</sup> Disponível em: <<https://bit.ly/3ynQ1La>>.

<sup>4</sup> Disponível em: <<https://bit.ly/3NRJfDf>>.

14. Até o final de 2021, quando foi elaborada a primeira versão deste texto.

Por seu turno, outros cargos, nas carreiras selecionadas, contaram com entrada de restrito número de novos(as) servidores(as) nos últimos anos, e, conseqüentemente, houve pouca oportunidade de implementação da política afirmativa de reserva de vagas, como ilustra o quadro 2.

**QUADRO 2**  
**Carreiras selecionadas: total de servidores(as) federais ativos e concursos públicos realizados entre 2014 e 2020**

Cargo	Órgão vinculado	Total de servidores(as) (dez. 2021)	Concursos públicos na vigência da Lei nº 12.990/2014	Candidatos negros aprovados <sup>1</sup> (b)
Advogado(a) da União	AGU	1.681	Edital nº 1 – AGU, de 13/7/2015 e alterações (200 vagas, 40 vagas reservadas para negros) <sup>2</sup>	32
Procurador da Fazenda Nacional	Ministério da Economia	2.089	2015 (150 vagas, 30 reservadas para negros)	275 aprovados e 27 negros (Inês Sobrinho, Fontoura e Krieger, 2021)
Auditor federal de finanças e controle	Controladoria-Geral da União (CGU)/Ministério da Economia	2.047	2021 (300 vagas, 60 reservadas para negros)	Em andamento <sup>3</sup>
Defensor público da União	Defensoria Pública da União (DPU)	644	2017 (25 vagas, 5 reservadas para negros)	8 <sup>4</sup>
Delegado da Polícia Federal	Polícia Federal	1.805	2021 (150 vagas, em andamento) 2018 (150 vagas, 30 reservadas para negros) <sup>5</sup>	2018: 263 aprovados e 52 negros
Diplomata	Ministério das Relações Exteriores	1.547	2015 (30 vagas, 6 reservadas para negros) 2016 (30 vagas, 6 reservadas para negros) 2017 (30 vagas, 6 reservadas para negros) 2018 (26 vagas, 5 reservadas para negros) 2019 (20 vagas, 4 reservadas para negros) 2020 (25 vagas, 5 reservadas para negros) (Matsuoka e Silva, 2021)	2015 (8) 2016 (13) 2017 (12) 2018 (11) 2019 (10) 2020 (8)

Elaboração da autora.

Notas: <sup>1</sup> Número de vagas dos aprovados, por vezes, superior ao limite de vagas. Não representa, necessariamente, o número de candidatos empossados. Há que se considerar que muitos órgãos conseguem autorização para convocação de candidatos classificados em número superior ao estipulado no edital de abertura.

<sup>2</sup> Editais e resultados disponíveis em: <<https://bit.ly/3nQuiqi>>.

<sup>3</sup> Até o final de 2021.

<sup>4</sup> Disponível em: <<https://bit.ly/3uEOfEf>>.

<sup>5</sup> Disponíveis em: <<https://bit.ly/3AL9Ajv>> e <<https://bit.ly/3AJTd6y>>.

Pode-se constatar restrito acréscimo dos quadros, por meio de concursos, durante esse período. A exceção é a carreira diplomática, que permaneceu com

certames anuais. Desse modo, mesmo na ocorrência de eventual alta eficiência da ação afirmativa para essas carreiras, a possibilidade de alcance de maior nível de representatividade racial estaria deveras limitada, tendo em vista a baixa taxa de ingressantes verificada nos últimos sete anos. Exemplo disso é o cargo de defensor(a) público da União, que teve o último edital de concurso publicado em 2017, baseando-se em previsão de reserva de vagas para negros e indígenas.<sup>15</sup> O certame contou com 25 vagas, sendo cinco reservadas para negros (uma vaga para indígena e duas para candidatos com deficiência), disputadas por mais de 12 mil candidatos.<sup>16</sup> Neste caso, a ação afirmativa cumpriu seu papel, em tese, selecionando candidatos negros acima do quantitativo da reserva de vagas. Todavia, houve apenas um concurso em todo o período analisado, recrutando inicialmente o equivalente a menos de 4% da força de trabalho da carreira. Nessas condições, são extremamente reduzidas as possibilidades de alteração mais substancial de um quadro funcional que figura com quase 77% de servidores brancos.

Além disso, o fato é que, em muitas ocasiões, a ação afirmativa tem encontrado diversos obstáculos para sua plena implementação e efetividade. Para o cargo de advogado(a) da União, só foi realizado um concurso no período, que, embora previsse a reserva de quarenta vagas para negros (equivalente a 20% do total de vagas ofertadas), segundo editais disponíveis, só teve 32 aprovados no âmbito da ação afirmativa, o que representa apenas 1,2% do quadro funcional atual. Na carreira de procurador da Fazenda Nacional, Inês Sobrinho, Fontoura e Krieger (2021) identificam que apenas 8,82% das vagas disponíveis no último certame foram ocupadas por negros optantes da reserva de vagas, bem abaixo dos 20% previstos na legislação.

Ainda diante de problemas para efetivação das vagas reservadas, a análise dos editais permite constatar que parte desses candidatos estariam incluídos na aprovação das vagas de ampla concorrência, o que reduz ainda mais o nível de aprovação como candidato negro (cotista), como aconteceu na análise do último concurso da magistratura do Trabalho (Silva, 2020). Ou seja, ainda que tenha se inscrito para concorrer às vagas reservadas, o candidato(a), em decorrência do seu desempenho, pode acessar o cargo por meio da ampla concorrência.<sup>17</sup> Se essa ocorrência não altera o perfil racial da carreira, pois, para isso, independe o modo como o servidor negro ingressou, reflete lacuna ainda maior de efetividade na ação afirmativa, uma vez que o preenchimento das vagas reservadas pode ser

15. "5.4 Das vagas destinadas aos candidatos negros. 5.4.1 Das vagas destinadas ao cargo e das que vierem a ser criadas durante o prazo de validade do concurso, 20% serão providas na forma prevista no § 3º do art. 10 da Resolução CSDPU nº 118/2015, e suas alterações, e no art. 1º da Resolução CSDPU nº 135/2017". Edital DPU nº 1/2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3bYPZln>>.

16. Disponível em: <<https://bit.ly/3yzCoc1>>.

17. Conforme orienta o art. 3º, § 1º, "os candidatos negros aprovados dentro do número de vagas oferecido para ampla concorrência não serão computados para efeito do preenchimento das vagas reservadas".

ainda menor do que aparenta em determinados concursos. Desse modo, ao final do certame, se é possível formar apenas uma lista reduzida de candidatos negros classificados e aprovados, por vezes, inferior ao número de vagas reservadas, outra consequência é a impossibilidade de aplicação da ação afirmativa, caso ocorra abertura de novas vagas no âmbito do mesmo concurso.

Outro grupo dentro das carreiras previamente selecionadas neste estudo é o de docente no nível federal, que se divide basicamente em dois cargos: docentes do magistério superior; e do ensino básico, técnico e tecnológico. Essas são as carreiras mais inclusivas, entre as selecionadas, com participação de negros correspondendo a, respectivamente, 23,4% e 36,4%. Pesquisas desenvolvidas por Mello (2021), Mello e Resende (2019) e Palma (2019), no entanto, identificaram importantes barreiras para efetividade da ação afirmativa para essa categoria.

Em levantamento de editais para a carreira docente, os autores verificam que há prática disseminada de fracionar o número de vagas em editais diferentes ou em especialidades dentro de um mesmo edital. Como a lei determina que a reserva ocorra a partir da existência de três vagas, parcela considerável de instituições federais de ensino superior não vinha aplicando a ação afirmativa adequadamente. Apesar de determinação do Supremo Tribunal Federal (STF) para que o fracionamento fosse evitado,<sup>18</sup> Mello (2021), por exemplo, constata que, entre 2014 e 2018, apenas 5,3% das vagas para docentes em universidades federais foram reservadas para negros, o que representa um *deficit* de aproximadamente 2.700 vagas reservadas no período. Em outras palavras, em cerca de três anos de vigência, com algumas exceções, o conjunto das universidades federais deixou de reservar 2.700 vagas de docentes para negros, inviabilizando-se, em muitos casos, a implementação da ação afirmativa e limitando-se as possibilidades de renovação do quadro de magistério superior. Há, inclusive, universidades que nunca reservaram uma vaga sequer para candidatos negros, ao longo de mais de três anos de implementação da medida afirmativa (Mello e Resende, 2019).<sup>19</sup>

O quadro da participação negra entre os docentes federais ganha contornos ainda mais preocupantes quando se alia a prática de baixa reserva de vagas à informação, levantada por um estudo da Escola Nacional de Administração Pública (Enap, 2021), de que apenas 0,53% das nomeações para docentes identificadas nesta investigação foram realmente preenchidas por candidatos que concorreram às vagas para negros entre 2015 e 2019.

---

18. Conforme ementa do acórdão: "(iii) os concursos não podem fracionar as vagas de acordo com a especialização exigida para burlar a política de ação afirmativa". Disponível em: <<https://bit.ly/3AKnMZR>>.

19. Os autores identificam que, entre 9 de junho de 2014 e 31 de janeiro de 2018, dezesseis universidades federais não reservaram nenhuma vaga para candidatos negros (Mello e Resende, 2019, p. 177). Disponível em: <<https://bit.ly/3NU6MTT>>.

Identifica-se assim que um conjunto de fatores tem limitado o resultado esperado de aumento da participação de negros, especialmente em carreiras mais concorridas e com percentual de inclusão racial abaixo da média do funcionalismo civil do Executivo federal (Silva *et al.*, 2021).

Com efeito, o ingresso de negros não ocorre apenas por conta das vagas reservadas. Há pessoas negras que optam por não se inscrever por meio da reserva de vagas; ou, ainda que concorram às vagas reservadas, podem ser aprovadas por meio da ampla concorrência, a depender de sua pontuação no universo de candidato(as). Desse modo, analisar o percentual de negros ingressantes nessas carreiras pode melhor indicar se eventuais efeitos das cotas podem ter sido potencializados pelo ingresso de negros por outras modalidades de concorrência, ainda que, como demonstrado, os dados agregados acusem pouca alteração no perfil racial das carreiras analisadas.

A tabela 2 inclui todos os ingressantes, por carreiras selecionadas, no período em análise. Em todas as carreiras analisadas, houve aumento da participação de negros, em comparação ao período anterior à Lei de Cotas, 1999-2013, e de 2014-2020.<sup>20</sup> Apesar dos problemas identificados, há ampliação na participação de negros em todas as carreiras. Entre os servidores ativos, que ingressaram, entre 1999 e 2013, nas carreiras selecionadas, funcionários negros raramente ultrapassaram 20% do quantitativo de novos servidores. Esse percentual foi verificado apenas nas carreiras de magistério.

Após 2014, houve aumento da participação de negros em todas as carreiras examinadas. Chama atenção a variação da carreira de diplomata, que passa de apenas 5% dos ingressantes, no primeiro período, para 22,5% no segundo (variação de mais de 300%). Neste caso, as ações afirmativas exercem papel fundamental, tanto aquela relativa à Lei de Cotas, como o programa governamental de bolsas voltado à carreira diplomática. Segundo análise de Matsuoka e Silva (2021), das 27 vagas reservadas para negros entre 2015 e 2019, 21 foram ocupadas por beneficiários do programa de bolsas.

Ao analisarmos os dois períodos de ingressos de novos servidores para todas as posições de nível superior, o resultado também mostra incremento na participação de negros, como já indicava o gráfico 2. Se, no primeiro período, eram negros um quarto dos ingressantes (25,6%), esta proporção passa a um terço após 2014 (33,2%). Cabe destacar que as carreiras selecionadas apresentam perfil mais restritivo na participação de negros se comparadas às ocupações de nível superior em geral (à exceção da carreira de magistério de professor do ensino básico, técnico e tecnológico, notadamente a mais inclusiva da seleção).

---

20. Optou-se por agregar os servidores ingressantes em dois períodos, antes e depois da Lei de Cotas, pois a análise ano a ano mostrou-se inadequada diante de baixo número de ingressantes, na maioria dos anos, em cada carreira, o que gerava variações anuais altas. A maior parte dos servidores ingressa nos anos que se seguem à realização de concursos, o que, como foi demonstrado, não ocorreu com frequência.

**TABELA 2**  
**Distribuição de ingressantes por cor ou raça, em carreiras selecionadas (1999-2020)**  
 (Em %)

Cargo	Ingressantes 1999-2013			Ingressantes 2014-2020		
	Negros	Branco	NI	Negros	Branco	NI
Advogado(a) da União	15,9	77,2	4,6	27,0	69,3	2,2
Auditor(a) federal do trabalho	17,2	72,2	7,3	26,8	70,0	2,1
Defensor(a) público(a) da União	18,3	77,5	2,7	22,2	68,5	9,3
Delegado(a) da Polícia Federal	16,6	73,2	7,7	28,3	66,4	3,9
Diplomata	5,0	58,9	34,6	22,5	40,6	35,8
Especialista em políticas públicas e gestão governamental	19,2	73,5	5,4	-	-	-
Procurador(a) da Fazenda Nacional	13,4	78,5	5,5	27,0	69,5	2,5
Procurador(a) federal	15,2	76,2	6,1	23,4	73,5	1,8
Professor(a) do ensino básico, técnico e tecnológico	33,6	59,8	4,7	40,2	53,2	5,2
Professor(a) do magistério superior	20,6	70,2	7,2	28,1	66,1	4,2
Cargos de nível superior	25,6	67,9	-	33,2	57,9	-

Fonte: Siape/Atlas do Estado Brasileiro.

Obs.: 1. NI – não informado.

2. EPPGG só teve quatro ingressantes em 2014-2020

Ainda que esses dados mostrem um desejável aumento da participação de servidores negros, a partir do exposto, fica evidente que as alterações poderiam ser mais expressivas e que o fluxo com que a mudança está acontecendo se apresenta insuficiente para dar conta da ampla desigualdade que marca este quadro funcional.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PL que deu origem à Lei nº 12.990/2014 foi encaminhado ao Congresso Nacional acompanhado de justificativa assinada pelas então ministras da Casa Civil e da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir). Naquele documento, elas argumentavam que, embora a população negra representasse à época pouco mais de 50% da população, correspondia a apenas 30% do funcionalismo no Executivo federal,<sup>21</sup> o que, subentende-se, justificaria a adoção de uma cota de 20% para novos ingressantes (Ferreira, 2017). Para esse percentual

21. “Essa realidade se replica, também, na composição racial dos servidores da administração pública federal. Constata-se significativa discrepância entre os percentuais da população negra na população total do país e naquela de servidores públicos civis do Poder Executivo federal. A análise de dados demonstra que, embora a população negra represente 50,74% da população total, no Poder Executivo federal, a representação cai para 30%, considerando-se que 82% dos 519.369 dos servidores possuem a informação de raça/cor registrada no sistema. Tem-se, assim, evidência de que, ainda que os concursos públicos constituam método de seleção isonômico, meritocrático e transparente, sua mera utilização não tem sido suficiente para garantir um tratamento isonômico entre as raças, falhando em fomentar o resgate de dívida histórica que o Brasil mantém com a população negra”. Disponível em: <<https://bit.ly/3bT59Zg>>.

não se transformar em teto, não se deveria preencher vagas reservadas para as cotas com candidatos negros que, no cômputo final, pudessem ser aprovados na ampla concorrência.

Depreende-se, dessa justificativa, que o entendimento seria que, para além do fluxo habitual de servidores negros, que havia permitido a constituição de um quantitativo de 30% do funcionalismo, a inclusão de mais 20% de servidores negros por meio de vagas reservadas iria, ao longo do tempo, quiçá dos dez anos de vigência, enfrentar o *deficit* de participação negra na burocracia. Por fim, avaliações sobre os resultados da medida afirmativa permitiriam aperfeiçoar a iniciativa.

Essa seria a teoria implícita na política, a dinâmica proposta pela ação afirmativa, não se desconhecendo, evidentemente, eventuais limites políticos e conjunturais que circunscreveram a formulação e o desenho dessa iniciativa.

No entanto, como demonstrado, algumas dessas premissas não se confirmaram ou não estavam necessariamente presentes naquela ocasião, conforme descrito a seguir.

- 1) Entre os cargos de nível superior e em carreiras selecionadas, a linha de base de 30% não se verificava à época (gráfico 2, tabela 1). Nem mesmo após sete anos de vigência da Lei de Cotas – apenas à exceção do cargo de professor do ensino básico, técnico e tecnológico –, nenhuma carreira selecionada neste estudo atingiu os 30% de negros que serviram de referência em 2013, nem mesmo considerando-se o conjunto de cargos de nível superior.
- 2) Os concursos voltados para carreiras mais disputadas não têm conseguido completar as vagas reservadas, por inúmeras questões, como discutido amplamente em publicação organizada por Silva, Aquino e Avelar (2021). Se o instrumento do concurso público se mostra muito excludente, selecionando um perfil de raça e classe recorrente, a medida afirmativa não raro tem sido implementada a partir de interpretações restritivas e pouco sensíveis aos propósitos da normativa.
- 3) Além de não serem preenchidas suficientemente as vagas reservadas, em muitos certames há ampliação do número de vagas original, o que, na ausência de negros em cadastro de reserva, resulta em “novo” concurso, sem aplicação da ação afirmativa.
- 4) Acrescenta-se a esses obstáculos a ausência (ou baixa frequência) de concursos públicos para boa parte dos cargos, o que reduz a renovação, bem como as possibilidades de incidência da ação afirmativa.
- 5) Por fim, a ausência de mecanismo institucional de avaliação e coordenação, como preconizado na referida justificativa ao PL e no Estatuto

da Igualdade Racial, não permite que esses problemas sejam apresentados a contento, e a política, aprimorada. A ausência de um modelo de governança para a ação afirmativa limita até mesmo a identificação de informações cruciais para a avaliação da política pública (Enap, 2021).

Diante desse estado de coisas, avistando-se a poucos anos o fim da vigência da Lei de Cotas, é mais que necessário que se estabeleça uma instância de coordenação e acompanhamento da política. Para tanto, não apenas a área no governo federal responsável pela política de igualdade racial deveria estar envolvida, mas também os órgãos centrais de administração de pessoal, que dispõem dos meios e da autoridade de coordenação da gestão da força de trabalho na burocracia federal.

Além disso, como se tentou demonstrar, as realidades são diferentes entre as carreiras. Assim, os órgãos gestores de cada carreira deveriam assumir ativamente sua responsabilidade no processo de democratização do acesso e no enfrentamento às desigualdades raciais. O estabelecimento de metas por cargos poderia tanto definir estratégias singulares como abrir espaço para percentuais de reserva de vagas diferenciadas, embasadas em evidências caso a caso.

Por fim, mas não menos importante, é fundamental para o êxito da iniciativa a apresentação de informações com transparência, desde o nível singular de cada concurso (vagas reservadas, aprovações em cada modalidade de concorrência, nomeações etc.), até o nível agregado dos órgãos e do conjunto do Executivo civil federal. Além de permitir o controle social, essa dinâmica possibilita o aprimoramento interno e a difusão da iniciativa e dos aprendizados para outros órgãos, poderes e entes subnacionais.

Enfrentar o racismo e as desigualdades é, antes de tudo, desmontar engrenagens que reforçam ou permitem a reprodução das desigualdades raciais. Para tanto, as normas e leis são importantes, mas insuficientes. Como nos ensina Patricia Hill Collins (2000), estas são apenas uma face de um sistema de dominação amplo e complexo. Conhecer com profundidade e enfrentar ativamente o *modus operandi* da reprodução das desigualdades na composição da burocracia são passos decisivos para a construção de burocracias efetivamente antirracistas. Para tanto, a representatividade racial é um imperativo que advoga pela equidade na ocupação dos espaços, mas sobretudo pela incorporação do antirracismo como prática para a produção de políticas públicas promotoras de justiça social e de enfrentamento às desigualdades.

## REFERÊNCIAS

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Pesquisa sobre negros e negras no Poder Judiciário**. Brasília, CNJ, 2021.

COLLINS, P. H. (Ed.). **Black feminist thought: knowledge, consciousness, and politics of empowerment**. London: Routledge, 2000.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Relatório quantitativo sobre a implementação da Lei nº 12.990/2014 no Poder Executivo federal**. Brasília: Enap, 2021.

FERREIRA, G. L. (Org.). **Lei de cotas no serviço público federal: sub-representação legal nas ações afirmativas**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil. **Informações Demográficas e Socioeconômicas**, n. 41, p. 1-12, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3nSCJS1>>.

IGREJA, R. L. *et al.* **Ações afirmativas e burocracia pública: vinte anos de legislação**. Brasília: Flasco, 2021. (Cadernos de Pesquisa, n. 1). Disponível em: <<https://bit.ly/3at8MF7>>.

INÊS SOBRINHO, O.; FONTOURA, Y. S.; KRIEGER, M. G. M. Políticas afirmativas e seus desafios na administração pública: o caso da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 31, p. 37-44, dez. 2021.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; SEPPPIR – SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL. **Situação social da população negra por estado**. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3ax5AZ1>>.

IRBR – INSTITUTO RIO BRANCO. Programa de ação afirmativa do Instituto Rio Branco: bolsa-prêmio de vocação para a diplomacia. *In*: SILVA, T. D.; GOES, F. (Org.). **Igualdade racial no Brasil: reflexões no ano internacional dos afrodescendentes**. Brasília: Ipea, 2013. p. 171-174.

MATSUOKA, E. A. de C.; SILVA, L. P. As políticas de ações afirmativas no concurso de admissão à carreira de diplomata: experiências e desafios. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 31, p. 63-70, dez. 2021.

MELLO, L. Novos horizontes interpretativos da Lei nº 12.990/2014 e políticas de reparação: ações afirmativas para negros(os) e carreira docente em universidades federais. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 31, p. 115-121, dez. 2021.

MELLO, L.; RESENDE, U. P. de. Concursos públicos para docentes de universidades federais na perspectiva da Lei nº 12.990/2014: desafios à reserva de vagas para candidatas/os negras/os. **Sociedade e Estado**, v. 34, n. 1, p. 161-184, jan.-abr. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3RoPpXX>>.

MPT – MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. **Levantamento estatístico sobre a composição de membros e servidores do Ministério Público do Trabalho (segundo os critérios de cor/raça, gênero e deficiência)**. Brasília: MPT, dez. 2012.

OSÓRIO, R. G. **Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil**. Brasília: OIT, 2006.

PAIXÃO, M. *et al.* (Org.). **Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil 2009-2010**. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2010.

PALMA, V. C. L. C. F. da. **Educação, democracia e inclusão racial: análise da efetividade da Lei de Cotas para negros em concursos docentes em universidades federais**. 2019. 335 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Grande Dourados, Mato Grosso do Sul, 2019.

PENHA, P. H. E. da.; PIKANÇO, F. S. Desigualdades de gênero e raça no funcionalismo público federal: uma análise exploratória dos efeitos da Lei nº 12.990/2014. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 31, p. 21-33, dez. 2021.

SILVA, T. D. **O estatuto da igualdade racial**. Rio de Janeiro: Ipea, fev. 2012. (Texto para Discussão, n. 1712).

\_\_\_\_\_. **Mudança institucional, discurso e instituições: políticas públicas de igualdade racial no governo federal de 2000 a 2014**. 2019. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

\_\_\_\_\_. **I concurso público nacional unificado para ingresso na carreira da magistratura do trabalho: notas sobre vagas reservadas, candidatos com condições especiais e com isenção de inscrição**. Brasília: Ipea, nov. 2020. (Nota Técnica Diest, n. 43).

\_\_\_\_\_. Ações afirmativas nos estados brasileiros: o caso da reserva de vagas para população negra em concursos públicos. *In*: PALLOTI, P. (Org.). **E os estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Ipea, [s.d.]. No prelo.

SILVA, T. D.; LOPEZ, F. **Perfil racial do serviço civil ativo do executivo federal (1999-2020)**. Brasília: Ipea, jul. 2021. (Nota Técnica Diest, n. 49).

SILVA, T. D.; AQUINO, L. AVELAR, A. Nota final das organizadoras. **Boletim de Análise Político-Institucional**, v. 31, p. 167-176, dez. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3RpvRJy>>.

SILVEIRA, L. S.; ALMEIDA, L. A. D. Segregação ocupacional e desigualdade salarial por raça e gênero no setor público brasileiro. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 31, p. 13-20, dez. 2021.

SOARES, S. A demografia da cor: composição da população brasileira de 1890 a 2007. In: THEODORO, M. L. *et al.* (Org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília: Ipea, 2008. p. 97-117.

VOLPE, A. P. S.; SILVA, T. D. **Reserva de vagas para negros na administração pública**. Brasília: Ipea, 2016. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <<https://bit.ly/3AHIN8O>>.

## **QUANDO O TETO DE VIDRO SE TORNA DE CONCRETO: A SUB-REPRESENTAÇÃO DE MULHERES NEGRAS NOS POSTOS DIRETIVOS DO EXECUTIVO FEDERAL ENTRE 1999 E 2020**

Luana Pinheiro<sup>1</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

Este capítulo se propõe a abordar um tema tradicional dos estudos sobre desigualdade de gênero, qual seja, a persistente sub-representação das mulheres nos cargos de poder e decisão. As reflexões sobre a baixa presença de mulheres nestes postos têm se constituído em um campo importante de pesquisa desde, pelo menos, meados dos anos 1970. Isso se deu porque foi a partir deste período que as taxas de participação feminina na força de trabalho começaram a crescer de forma expressiva, movimento que foi acompanhado por uma ampliação da escolaridade desse grupo populacional. Se, no início dos anos 1970, apenas 18,5% das mulheres participavam da força de trabalho no país (frente a 72% dos homens), em 1990, esse valor já era de 33%, e em 2010 (ano do último censo disponível), de 49% (Alves, 2013). Na mesma linha, a escolaridade das mulheres aumentou nesse período de tal forma que, em 1990, as mulheres já se constituíam em um grupo mais escolarizado que os homens (Beltrão e Alves, 2009).

Além disso, foi também nesse período que aquilo que se convencionou chamar de *segunda onda do feminismo* chegou ao Brasil, e encontrou o país em meio a um processo de redemocratização e anistia de presos políticos, o que ampliou a relação do feminismo com o campo da política, ainda que esta não fosse uma posição unanimemente adotada pelos movimentos feministas à época. Segundo Pinto (2003), a relação do feminismo com a política, ao final dos anos 1970, podia ser vista por meio de três abordagens, que se complementavam: a conquista de espaços na política institucional, a presença de mulheres em cargos eletivos e as formas alternativas de participação política fora da esfera institucional. A busca por uma maior entrada feminina nestes espaços foi, desde aquele momento, repleta de desafios que vinham sendo, por um lado, impostos por aqueles que já ocupavam e que haviam construído estes espaços – ou seja, os homens, maioritariamente brancos

---

1. Técnica de planejamento e pesquisa na Coordenação de Igualdade de Gênero, Raça e Gerações da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail*: <luana.pinheiro@ipea.gov.br>.

e de maior renda –, mas, por outro, de parte do próprio movimento feminista, que via nessa participação institucional uma forma de cooptação do movimento e uma ameaça a uma suposta unidade do feminismo, que, pouco depois, foi questionada pelo feminismo negro, *queer* etc.

Os estudos que têm se dedicado ao tema da sub-representação política das mulheres – independentemente de terem seu foco na política institucional eletiva ou na nomeação de mulheres como diretoras executivas de grandes empresas privadas – associam, de maneira geral, esse cenário a um conjunto de fatores que podem ser agrupados em torno de três elementos centrais (Pinheiro, 2007; Avelar, 2001; Miguel, 2001; Tabak, 2002; entre outros), os quais não esgotam as dificuldades vivenciadas pelas mulheres para ascenderem em suas carreiras, e incluem os a seguir listados.

- 1) A persistência de normas e padrões tradicionais de gênero que ainda reproduzem estereótipos preconceituosos, desassociando as mulheres do exercício do poder, uma vez que estas não possuiriam as habilidades e capacidades (ou mesmo o interesse) necessários para a atuação política. Ainda que estes estudos confrim pouco enfoque à dimensão racial, o mesmo entendimento pode ser aplicado à população negra, que, também de forma estereotipada, seria percebida como inadequada para o envolvimento no mundo do poder. Em verdade, “representações afirmativas da competência, inteligência, racionalidade e capacidade são geralmente ligadas ao homem branco” (Brasil, s.d., p. 12). Nesse paradigma, o mundo político ou o mundo do poder passam a ser percebidos como espaços negados às mulheres – em particular, às negras – ou nos quais elas não se encaixariam, produzindo-se, nelas, um sentimento de não pertencimento, de pouco reconhecimento e de solidão<sup>2</sup> em espaços feitos “por homens e para homens”.<sup>3</sup> Além disso, uma vez que decidam aceitar postos diretivos ou sejam eleitas, um ponto comum à experiência de atuação das mulheres na política refere-se a uma segmentação horizontal do seu trabalho: as mulheres tendem a se dedicar (ou a serem direcionadas)

---

2. A solidão se dá não apenas pela pouca presença de outras mulheres, mas também pela falta de um suporte familiar, seja porque, por vezes, para ocupar estes cargos as mulheres devem se deslocar para longe de suas famílias, seja porque, como destacam Grossi e Miguel (2001), enquanto para os homens o peso emocional do exercício do poder tende a ser compartilhado com suas esposas, no caso das mulheres, especialmente das eleitas para cargos distantes de suas cidades, é muito comum o término de casamentos. “Os homens que estão ao lado dessas mulheres políticas não foram treinados para suportar esse peso. As mulheres continuam suportando o peso dos outros, dos filhos etc., e o seu próprio peso, o que resulta muitas vezes em separação conjugal” (*op. cit.*, p. 182).

3. Ainda que cause espanto, não é mera obra do acaso que apenas em 2016 tenha sido inaugurado o primeiro banheiro feminino no Plenário do Senado Federal. Disponível em: <<http://glo.bo/3RssNwf>>. Acesso em: 17 mar. 2022. Muitos estudos já abordaram as dificuldades de atuação das mulheres na política institucional, a exemplo de Pinheiro (2007), Avelar (2001), Miguel (2001), Borba (1998), Barreira (1998), entre outros. Vale a pena ler também a entrevista de Eunice Michilis, primeira senadora a assumir uma vaga no período republicano, para a BBC News Brasil. Disponível em: <<https://bitly.com/dkWNNS>>.

mais a áreas estereotipicamente associadas ao feminino e a habilidades entendidas como *naturalmente* femininas, a exemplo das relacionadas a saúde, educação, assistência social, cuidados, entre outras.

- 2) A divisão sexual do trabalho, que historicamente relegou às mulheres a responsabilidade pelo cuidado da casa, dos filhos, dos doentes, dos idosos, gera uma grande dificuldade de conciliar as atividades profissionais – que se avolumam quando as mulheres assumem cargos diretivos – com as responsabilidades pelo trabalho doméstico e de cuidados. Não há dúvidas de que, caso estas mulheres sejam negras, os desafios são ainda maiores, pois as possibilidades de terceirizar ao mercado parte de seu trabalho doméstico e de cuidados se reduzem em um contexto no qual suas rendas médias são inferiores às das mulheres brancas. Nesse sentido, quanto mais institucionalizada for a esfera política e mais distante da realidade local dessas mulheres, menor tende a ser a sua presença e participação.
- 3) A resistência e os preconceitos existentes dentro dos partidos políticos e das organizações sindicais, bem como o acesso seletivo a recursos econômicos e sociais, a despeito da obrigatoriedade de destinação de 30% dos recursos do Fundo Especial de Campanha e do tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita para as mulheres.<sup>4</sup> Assim, estudos apontam que o relacionamento das mulheres com os partidos tende a ser mais sazonal do que contínuo, só aparecendo um apoio mais expressivo “quando se trata de mulheres capazes de arrastar votos para a legenda, graças a seu prestígio próprio” (Tabak, 2002, p. 100), mesmo havendo, neste caso, a obrigatoriedade de preenchimento de 30% das candidaturas com mulheres, sob pena de impugnação de toda a lista para cargos proporcionais.

Se esses são pontos comuns, em alguma medida, à experiência política das mulheres, é fundamental reconhecer que, entre as próprias mulheres, existem desigualdades que as tornam um grupo bastante heterogêneo, e que fazem os obstáculos quanto à participação política maiores para as mulheres negras do que para as brancas. Esta é a razão pela qual, neste capítulo, iremos partir de uma perspectiva interseccional (nos moldes do que colocam Kimberlé Crenshaw e Patricia Hill Collins), para buscar elementos que permitam identificar e compreender as desigualdades entre mulheres negras e brancas na ocupação de postos de poder e decisão no Executivo federal. O conceito de interseccionalidade confere luz aos múltiplos sistemas de poder e dominação que se conectam, fazendo com que categorias como raça, classe, gênero, orientação sexual, entre outras, não possam ser

---

4. Disponível em: <<https://bit.ly/3nTQmQX>>.

compreendidas individualmente, mas, ao contrário, devam ser percebidas em suas imbricações e interconexões. Resulta daí uma matriz de opressão que produz seus efeitos sobre os indivíduos, mas que não os fixa em nenhuma posição particular, fazendo com que estes possam experimentar situações de maior ou menor vulnerabilidade em suas relações sociais particulares, a depender de onde se situem nesta matriz (Collins, 2000; Collins, Silva e Gomes, 2021; Crenshaw, 2002).

É na busca por compreender estas interações – neste capítulo, particularmente as interações entre raça e gênero – que as análises sobre a presença das mulheres na vida política não as consideram como um grupo homogêneo, mas incorporam, pelo menos, a heterogeneidade racial a este sistema, de modo a torná-lo um pouco mais inteligível e, na mesma medida, mais complexo. Ainda que as pesquisas sobre as desigualdades de gênero no acesso a postos decisórios sejam numerosas, a discussão sobre as desigualdades raciais entre as mulheres é menos frequente, em parte pela dificuldade em se ultrapassar a perspectiva universalista da categoria, mas também em parte pela própria dificuldade em acessar registros administrativos de boa qualidade que tragam a variável racial dos(as) servidores(as) ou dos eleitos(as). Nesse sentido, os dados disponibilizados pelo *Atlas do Estado Brasileiro*, publicação do Ipea, que aqui serão analisados, constituem uma excelente oportunidade para que este tema possa ser aprofundado, uma vez que são oriundos do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape), base censitária do funcionalismo público federal, na qual a variável racial é autoidentificada, e cuja subnotificação tem caído continuamente ao longo do tempo, chegando a apenas 5% do total de servidores em 2020. A partir destas informações, torna-se possível incorporar uma camada adicional de desigualdades que devem ser visibilizadas e enfrentadas por meio de políticas públicas, em todos os níveis federativos.

Neste capítulo, em particular, optou-se por analisar a presença de mulheres nos postos de poder e decisão do Executivo federal. Isso porque é nesses espaços que se concentram as atividades de formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas desenvolvidas diuturnamente pelos governos eleitos, sendo, assim, “espaços fundamentais para se promover propostas de mudanças sociais” (Pinheiro, 2007, p. 23). Ao mesmo tempo, são também espaços em que estas mudanças sociais podem se refletir na composição da burocracia e de quem ali acessa os postos de maior possibilidade de exercício do poder. Se a entrada no serviço público federal se dá via concurso público, o que, a princípio, garantiria um importante grau de isonomia, a ocupação dos postos de poder dentro dessa instância é discricionária. Estes cargos são de livre nomeação e exoneração, estando abertos, inclusive, para indivíduos que não sejam servidores de carreira e estabeleçam vínculos com o setor público apenas por meio dos cargos comissionados. Nesse sentido, o objetivo deste estudo é analisar em que medida as portas se abrem de maneira desigual para as mulheres negras, seja em sua entrada no serviço público, seja na ocupação de cargos em comissão, ao longo do período 1999-2020. Serão

considerados apenas os servidores e as servidoras civis permanentes, excluindo-se, portanto, aqueles com vínculos de natureza temporária, como aprendizes, profissionais com contrato temporário, estagiários, entre outros.

As hipóteses que norteiam este estudo são as seguintes:

- a de que mulheres negras estão sub-representadas como servidoras públicas em relação à sua participação na força de trabalho brasileira; o mesmo não acontecendo, ou acontecendo em menor proporção, para as mulheres brancas;
- a de que mulheres negras estão sub-representadas na ocupação de cargos diretivos, em comparação à sua presença no serviço público, o mesmo acontecendo para as mulheres brancas, porém em nível menos intenso;
- a de que a sub-representação das mulheres negras nos postos diretivos se amplia à medida que caminhamos na direção dos cargos mais altos; e
- a de que existem fatores político-institucionais – como a posição ideológica dos partidos dos dirigentes eleitos e a existência de um organismo federal de políticas para as mulheres – ou características pessoais destes dirigentes, como seu sexo e sua raça, que podem, em alguma medida, influenciar a composição dos quadros diretivos de cada gestão.

Para cumprir os objetivos aos quais se propõe, o capítulo se divide em mais três seções, além desta introdução. Na seção 2, apresentam-se os dados sobre as desigualdades de gênero e raça no serviço público federal, conferindo-se foco à presença de mulheres e homens, brancos e negros, enquanto servidores públicos. Na seção 3, o mesmo exercício é feito considerando-se as oportunidades abertas para a ocupação de cargos diretivos e as desigualdades aí verificadas. Na seção 4, algumas considerações finais são apresentadas.

## 2 AS DESIGUALDADES DE GÊNERO E RAÇA NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

O mercado de trabalho brasileiro caracteriza-se, entre outras questões, por uma desigualdade estrutural entre seus trabalhadores, baseada em atributos como raça, sexo e classe social. Inúmeros são os estudos que têm procurado desvelar estas desigualdades, apontando para a existência de uma *pirâmide de opressões sociais*, em cuja base encontram-se as mulheres negras e em cujo topo estão os homens brancos. De forma bem geral, os estudos indicam uma inserção mais precária para negros e mulheres, que se evidencia em taxas de desemprego maiores, em maior precarização dos vínculos de trabalho e menores remunerações, tal como se pode ver na tabela 1. Importante notar que, tanto entre os indicadores que apresentaram melhora, ao longo do período analisado (ocupações precárias e renda),

quanto entre os que pioraram (desemprego), as desigualdades mantêm-se vivas e expressivas, reafirmando características estruturais que se mantêm para além de efeitos de conjunturas específicas.

TABELA 1  
**Indicadores selecionados de mercado de trabalho, segundo sexo e cor/raça – Brasil (1999 e 2020)<sup>1</sup>**

	1999				2020			
	Homens brancos	Homens negros	Mulheres brancas	Mulheres negras	Homens brancos	Homens negros	Mulheres brancas	Mulheres negras
Taxa de desemprego (%)	6,9	8,7	11,0	13,2	9,8	13,0	12,7	19,6
Proporção de trabalhadores em ocupações precárias (%)	23,4	33,7	41,4	56,0	14,2	20,4	22,3	32,3
Renda média mensal <sup>2</sup> (R\$)	2.668,68	1.256,4	1.560,1	739,0	3.525,5	1.933,9	2.640,9	1.571,3

Fontes: Para 1999, Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça (disponível em: <<https://bit.ly/3CeaJ1S>>; acesso em: mar. 2022); e, para 2020, microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Elaboração da autora.

Notas: <sup>1</sup> Os dados de 1999 e 2020 não são perfeitamente comparáveis, pois se referem a pesquisas distintas do IBGE: a PNAD Anual, em 1999, e a PNAD Contínua, de 2020. Ainda assim, é possível fazer análises de tendências a partir desses pontos no tempo.

<sup>2</sup> Deflacionado com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) médio anual para dezembro de 2020.

Diante desse quadro de intensa precariedade e desigualdade do mercado de trabalho brasileiro, o serviço público pode ser percebido como uma porta que se abre para ocupações mais estáveis, menos precárias e com remunerações melhores. Ademais, a forma como essa porta se abre seria, a princípio, mais isonômica, em função da necessária admissão via concursos públicos, em comparação ao que se dá na iniciativa privada. No entanto, não apenas as barreiras para admissão ao serviço público são de magnitudes distintas para grupos sociais distintos, como, uma vez lá estando o novo servidor, outros obstáculos se apresentarão para, por exemplo, a ocupação de cargos diretivos. A admissão via concurso público – assim como a admissão às universidades –, ainda que não necessariamente produza novas desigualdades, acaba, em certa medida, reproduzindo desigualdades herdadas de outras esferas da vida social, em particular do mundo da educação formal, onde, a despeito dos grandes avanços verificados ao longo dos anos 2000, ainda persiste uma expressiva desigualdade educacional entre brancos e negros. Nesse sentido, desde 2014, quando foi instituída a Lei nº 12.990, ficou estipulado que 20% das vagas em concursos públicos do governo federal deveriam ser reservadas à população negra, medida que acabou replicada em todos os poderes e níveis federativos (Silva e Lopez, 2021). Conforme consta na exposição de motivos que acompanhou a tramitação do projeto de lei que deu origem ao normativo em questão:

embora existam ganhos importantes em diversos campos sociais, persistem as desigualdades entre negros e brancos. Estas diferenças raciais se mantêm na composição dos cargos públicos da administração federal, ainda que ocupados por meio de concursos públicos calcados na meritocracia e na transparência. Ou seja, esses mecanismos pretensamente neutros, assim como nas políticas universais, ainda não conseguiram reverter este quadro, justificando a necessidade de ações afirmativas (Silva e Silva, 2014, p. 3).

São essas desigualdades, que marcam tanto a entrada quanto a trajetória de homens e mulheres, brancos e negros, no serviço público, que este capítulo procura identificar e descrever, olhando especialmente para a realidade dos servidores civis permanentes do governo federal, ao longo do período 1999-2020, sempre se considerando o mês de fevereiro como de referência.

Em relação ao quesito racial, o Siape ofereceu, entre 1999 e 2019, como possibilidades de identificação, as seguintes categorias: amarela, branca, indígena, negra, preta, parda e, ainda, a opção de não informar a raça/cor. A partir de 2020, sai a categoria negra, ficando apenas as cinco categorias utilizadas pelo IBGE em suas pesquisas domiciliares, mantendo-se, contudo, a opção pela não declaração. As análises aqui realizadas reagruparam essas categorias em duas – branca e negra, sendo esta a junção de preta, parda e negra –, optando-se por não trabalhar com os(as) servidores(as) que se identificaram como amarelos(as) ou indígenas, os quais correspondiam, em 2020, a 2% e 0,2%, respectivamente, do total de servidores ativos permanentes. Também não foram considerados, nas análises que levam em conta o pertencimento racial, os servidores com raça/cor não identificados, que correspondiam a 20% do total, em 1999, proporção que se reduziu ano a ano, tendo chegado a somente 5%, em 2020. É possível que esta variação nos níveis de não resposta imponha algumas limitações e/ou vieses para a análise longitudinal aqui realizada, o que ainda deve ser confirmado por estudos futuros.

Em fevereiro de 1999, primeiro ano da série considerada, o total de servidores(as) ativos(as) permanentes – considerando-se todas as categorias raciais – era da ordem de 544 mil pessoas, quantitativo que atinge quase 640 mil indivíduos, vinte anos depois. Vale destacar que esse crescimento da força de trabalho do serviço público se deu especialmente a partir de 2005, e que, desde 2017, é possível verificar um decréscimo no quantitativo de servidores, sejam homens ou mulheres, brancos ou negros, o que está relacionado não apenas à cada vez menos frequente realização de novos concursos desde 2015 (Penha e Picanço, 2021), mas também aos crescentes pedidos de aposentadoria, especialmente em momentos de reformas (ou ameaças de reformas) previdenciárias.<sup>5</sup>

---

5. Ver, por exemplo, <<https://bit.ly/3c5G8Kp>> e <<https://bit.ly/3RpBtDv>>.

Ao se excluírem os servidores com raça/cor ignorada, amarela ou indígena, chegamos a um universo que varia de 418 mil, no início da série, a 589 mil, em seu final. Isso significa, portanto, que, em todas as análises conduzidas a partir da intersecção entre as dimensões de gênero e raça, estaremos trabalhando com um universo que varia de 76% do total de servidores, em 1999, a 92% deste total, em 2020.

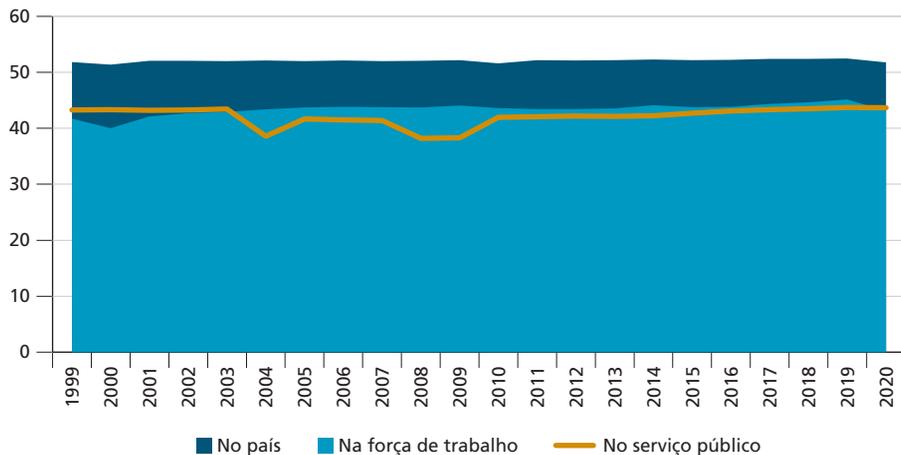
### 2.1 As mulheres no serviço público: uma análise segundo o critério racial

Durante todo o período analisado, as mulheres corresponderam a algo em torno de 44% do total de servidores civis ativos e permanentes no país, sendo que apenas em 2004, 2008 e 2009 estiveram abaixo de 40% do universo pesquisado. De modo geral, o que os dados do Siape evidenciam é que há uma estabilidade na magnitude da participação feminina no serviço público – com variações não tão expressivas –, o que indica que, a despeito da entrada por concurso público, existem barreiras estruturais a impedirem que as mulheres ocupem, nesta esfera, o mesmo espaço que ocupam na sociedade. O gráfico 1 traz essa análise, ao apresentar uma comparação entre a representatividade das mulheres de 16 anos ou mais de idade na população brasileira (área roxa), na força de trabalho (área verde) e no serviço público federal (linha vermelha). É interessante notar que, entre 1999 e 2020, as mulheres encontravam-se sub-representadas no serviço público, quando comparadas ao seu peso na população brasileira. Tomando 2020 como exemplo, nota-se que as mulheres eram quase 52% da população do país, enquanto eram apenas 43,7% do total de servidores.

Por seu turno, quando se compara a presença das mulheres na força de trabalho (ocupadas ou em busca de uma ocupação) com a daquelas que estão no serviço público, essa sub-representação já não é mais regra: em alguns momentos, a presença feminina no setor público federal chega a superar a sua representação na força de trabalho. Isso significa que o serviço público consegue absorver as mulheres *disponíveis* no mercado de trabalho em proporção similar à sua oferta. E que o grande nó para as mulheres brasileiras, portanto, não está na porta do serviço público, mas antes, na porta do próprio mercado de trabalho, ainda que elas sejam mais escolarizadas do que os homens. De fato, as taxas de participação feminina são historicamente muito inferiores às masculinas, que alcançam valores próximos ou superiores a 70% ao longo da história (Pinheiro *et al.*, 2016; Alves, 2013). Estão por trás dessa grande desigualdade questões como a responsabilização feminina pelo trabalho doméstico e de cuidados remunerado e a ausência ou insuficiência de políticas públicas que assumam parte do trabalho doméstico e de cuidados a cargo das famílias. Nesse cenário, as mulheres passam a enfrentar dificuldades para entrar e se manter no mercado, possuindo trajetórias laborais instáveis, jornadas mais reduzidas, vínculos e salários precários, o que pode levar ao entendimento de que este é um trabalho secundário no âmbito familiar, e que poderia mais facilmente ser interrompido para dedicação exclusiva ao trabalho do lar.

GRÁFICO 1

Proporção de mulheres de 16 anos ou mais na população brasileira, na força de trabalho e no serviço público federal – Brasil (1999-2020) (Em %)



Fontes: Microdados do Siape; PNAD Anual – Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça (disponível em: <<https://bit.ly/3CeaJ1S>>; acesso em: mar. 2022); microdados da PNAD Contínua; e Censo Demográfico – Sistema IBGE de Recuperação Automática (Sidra) (disponível em: <<https://bit.ly/3RTBD5f>>; acesso em: mar. 2022).

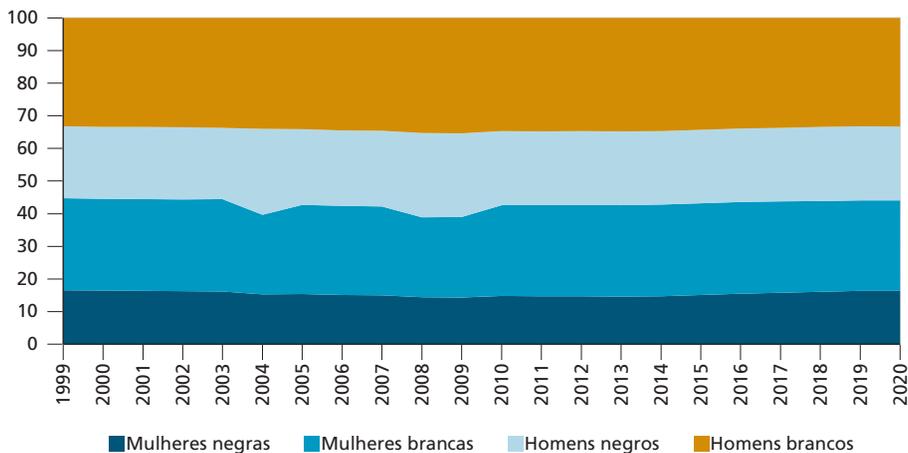
Elaboração da autora.

Obs.: Em 2000 e em 2010, a PNAD não foi a campo, em função da realização do Censo Demográfico. Para estes dois anos, portanto, a fonte de informações foi o censo.

Quando se incorpora à análise a dimensão racial, partindo-se do pressuposto de que os diferentes eixos de opressão são dinâmicos e se articulam de múltiplas formas (Silva e Lopez, 2021), o cenário se complexifica. O gráfico 2 nos permite visualizar a composição do funcionalismo público federal segundo a raça e o sexo de seus servidores, deixando evidente que a maior parcela destes são homens brancos (em amarelo), ao passo que a menor parcela é composta pelas mulheres negras (em azul). Se partimos do pressuposto de que as desigualdades de gênero e raça são estruturais, não surpreende que o gráfico nos informe sobre uma estabilidade na composição da força de trabalho deste setor, ao longo dos últimos vinte anos. Por mais que pequenas alterações possam ser verificadas em um ano ou outro, o fato é que o retrato evidenciado pelo gráfico 2 mostra não haver uma mudança expressiva que possa ter alterado decisivamente as desigualdades que marcam o serviço público federal.

GRÁFICO 2

**Distribuição dos servidores civis permanentes por sexo e raça/cor – Brasil (1999-2020)**  
(Em %)



Fonte: Microdados do Siape.

Elaboração da autora.

Há, contudo, uma conjuntura específica, ao longo desse período, que merece ser destacada, qual seja, a instituição da Lei de Cotas em 2014 (Lei nº 12.990/2014), que estabeleceu a destinação de 20% das vagas em concursos públicos para a população negra. Se os impactos da lei ainda merecem ser estudados com maior profundidade,<sup>6</sup> uma rápida análise nestes dados pode indicar resultados interessantes. Entre 1999 e 2014, a proporção de negros (homens e mulheres) no serviço público se reduziu 1,3 ponto percentual (p.p.), passando de um total de 38,6% dos servidores para 37,3%. Após a instituição da lei, foi-se verificando um aumento progressivo na participação proporcional de negros no serviço público, e, entre 2014 e 2020, a parcela de negros aumentou 1,7 p.p., reduzindo ligeiramente as desigualdades raciais no setor. Ainda que não seja possível afirmar que este crescimento seja resultado apenas da nova legislação, uma vez que a composição do serviço público é impactada por um conjunto de outras variáveis importantes, é possível levantar hipóteses a serem testadas em estudos futuros. Interessante ainda que todo o crescimento desse período esteve concentrado entre as mulheres negras: entre estas, o incremento foi de 1,6 p.p., enquanto entre os homens negros verificou-se estabilidade (variação de +0,1 p.p.).<sup>7</sup>

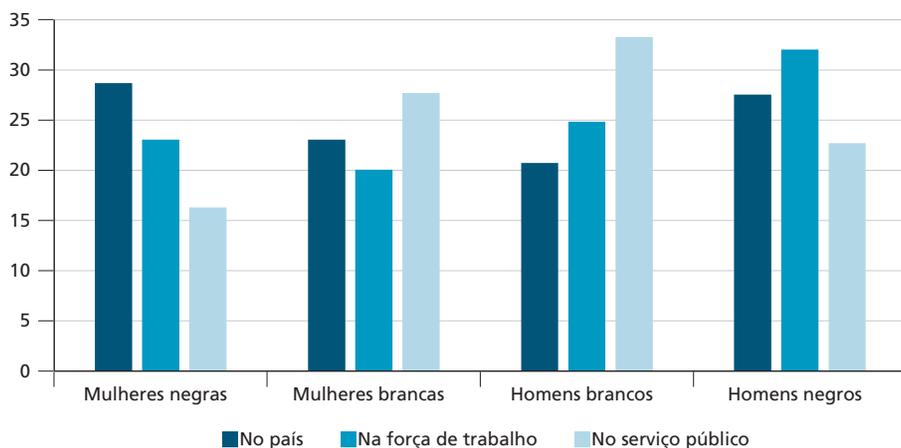
6. Ver, a esse respeito, Silva, Aquino e Avelar (2021).

7. Estudo de Penha e Picanço (2021) encontrou resultados que diferem dos achados deste capítulo. Ao analisar os servidores do Executivo federal, a partir de dados do Siape, as autoras também encontraram um crescimento da participação da população negra no conjunto de servidores, que, contudo, se concentrou entre os homens negros. É possível que os filtros aplicados para a seleção dos servidores sejam outros, o que pode ter impactado a composição interna da mudança, ainda que ela se dê na mesma direção. Novos estudos, portanto, precisam ser conduzidos sobre o assunto.

O gráfico 1, apresentado anteriormente, nos havia informado que, ao considerarmos as mulheres de forma geral, o serviço público parecia ser capaz de absorvê-las na mesma proporção em que se encontravam *disponíveis* para o mercado de trabalho. A intersecção com a dimensão racial, contudo, nos apresenta um cenário diverso. Conforme pode ser visto pelo gráfico 3, as mulheres negras vão sendo progressivamente excluídas dos espaços de trabalho à medida que caminhamos da sua representação na população brasileira (quase 29%), para sua presença no mercado de trabalho (onde respondem por 23%), e, finalmente, para sua participação no serviço público federal, espaço no qual ocupam apenas 16,5% do total de postos de trabalho. O oposto pode ser verificado para os homens brancos, que se tornam progressivamente sobrerrepresentados na população, ao fazermos o mesmo caminho: se eles respondem por 21% da população brasileira, no serviço público chegam a ocupar um terço das posições existentes. A cor/raça dos indivíduos é de tal forma relevante para a discussão no setor público que subverte a tradicional pirâmide das desigualdades de gênero e raça, na medida em que, mesmo estando as mulheres brancas (como todas as mulheres) sub-representadas na força de trabalho, elas conseguem ocupar uma parcela mais expressiva de postos de trabalho no serviço público do que os homens negros. Em 2020, elas equivaliam a 28% do total de servidores – estando, portanto, sobrerrepresentadas em relação à sua presença na população e, mais ainda, na força de trabalho –, enquanto aos homens negros cabiam 23% destas ocupações – estando eles, por sua vez, sub-representados em relação aos demais subgrupos populacionais analisados.

GRÁFICO 3

**Proporção da população no país, na força de trabalho e no serviço público federal, por sexo e raça/cor – Brasil (2020)**  
(Em %)



Fontes: Microdados da PNAD Contínua e microdados do Siape.  
Elaboração da autora.

Isso significa, portanto, que para as mulheres negras as barreiras para entrada no serviço público são maiores e mais complexas. Elas envolvem dimensões relacionadas à divisão sexual do trabalho, tal como mencionado anteriormente, mas também estão relacionadas a desigualdades herdadas de etapas anteriores de suas trajetórias de vida, ou, como argumentam Penha e Picanço (2021, p. 25) existe

um conjunto de seleções anteriores (que) define aqueles que são aptos ou não a participar dos concursos. Isso significa dizer que as desigualdades e a estratificação social e econômica aumentam as chances de grupos sociais avançarem ou não no sistema educacional que os credencia a ocupar determinados cargos. Do ponto de vista simbólico, os indivíduos pertencentes a grupos sub-representados nos espaços de alto prestígio não se veem no cargo ou não se sentem capazes e sequer cogitam a realização do concurso.

Importante destacar que essa estratificação de gênero e raça verificada para o ano de 2020 não se configura em um momento histórico excepcional. De fato, os dados de 1999, início do período acompanhado neste texto, nos permitem construir um gráfico que é muito semelhante àquele que retrata o último ano da série, com a ressalva de que as distâncias entre as colunas eram menores naquele momento, o que possivelmente se relaciona ao fenômeno da reclassificação racial observado nas pesquisas domiciliares, ao longo desse período (Silva e Lopez, 2021), e a mudanças concernentes às condições de participação de mulheres e negros no mercado de trabalho.

### **3 DESIGUALDADES DE GÊNERO E RAÇA NA OCUPAÇÃO DE POSTOS DE PODER E DECISÃO NO EXECUTIVO FEDERAL**

Se a entrada no serviço público pressupõe um processo em boa medida pautado pela isonomia, a ocupação de cargos de poder e decisão vai em direção oposta. Seja no mundo das empresas privadas, seja nas instituições públicas, a nomeação de indivíduos para cargos diretivos é discricionária, e envolve não apenas aspectos supostamente objetivos – como mérito e adequação aos requisitos predeterminados –, mas também elementos de natureza puramente subjetiva, como expectativas, percepções e pressuposições sobre disponibilidade, competências e adequação de perfil, entre outros, espaço no qual preconceitos e discriminações encontram terreno fértil para se manifestarem. De acordo com Brasil (s.d., p. 12): “A fixação social (de) estereótipos afeta as possibilidades de ocupação de posições políticas que dependem de laços com empregadores e de redes sociais como são os cargos de confiança (especialmente aqueles de mais alta hierarquia)”. A composição das organizações, portanto, tende a variar de significativamente quando se trata de analisar quem as integra e quem ocupa as posições de mando em cada uma delas.

A literatura, já há muito tempo, aborda as desigualdades na ocupação de postos de liderança nas instituições públicas e privadas, destacando reiteradamente o quanto mulheres e negros – entre outras minorias políticas – estão sub-representados nestes espaços (por exemplo, Silva e Lopez, 2021; Silva e Silva, 2014; Osório, 2006; Enap, 2004). A expressão *teto de vidro* foi cunhada exatamente para explicitar “as barreiras invisíveis e artificiais criadas pelas atitudes e preconceitos organizacionais que obstruíam a ascensão das mulheres às posições mais altas da hierarquia organizacional” (Xavier e Yannoulas, 2019, p. 278), e que se manifestam mesmo naquelas instituições em que a presença de mulheres é significativamente maior que a de homens (Xavier e Yannoulas, 2019). Tal como estas autoras apontam, ainda que os mecanismos formais de discriminação e de proteção dos espaços de poder masculinos tenham deixado de existir no arcabouço normativo da maior parte dos países, mecanismos de *discriminação encoberta* continuam vigentes, levando ao cenário de desigualdades verificado em boa parte das sociedades.

Ainda que essas expressões tenham sido mais comumente utilizadas no âmbito dos estudos de gênero, todas elas podem ser transportadas para análises que tenham como base as desigualdades raciais: é possível falar em um *teto de vidro* para negros, em barreiras invisíveis e artificiais para sua ascensão, em uma *discriminação manifesta*, que buscava proteger deliberadamente o espaço de poder dos brancos, que é substituída por uma *discriminação encoberta* que se mantém com o mesmo objetivo, embora agora não explicitado. Mulheres, contudo, podem ser brancas ou negras. Negros, por sua vez, podem ser homens ou mulheres. É a partir da contribuição do feminismo negro<sup>8</sup> e da abordagem interseccional que os estudos começam a avançar para reconhecer que não há unidade na categoria *mulheres* ou na categoria *negros*, e que, como mencionado anteriormente, é na intersecção entre diferentes marcadores identitários que as condições de exclusão, vulnerabilidade e desigualdades se expressam de forma mais fiel.

Esta seção procura avançar em relação aos estudos sobre sub-representação feminina nos postos diretivos, justamente para incluir uma perspectiva interseccional e evidenciar, por meio de estatísticas, que esta sub-representação é muito mais intensa para algumas mulheres que para outras (para as quais, talvez, não se possa nem mesmo falar em sub-representação). O foco aqui está na ocupação de cargos de poder e decisão no Executivo federal, incluídos os de natureza especial (NES), os de direção e assessoramento superiores (DAS), as funções comissionadas do Poder Executivo (FCPEs), entre outros menos comumente abordados em estudos desse tipo.<sup>9</sup> À exceção dos NES – que incluem, neste capítulo, postos como

8. Ver, a esse respeito, os inúmeros estudos de pensadoras como Sueli Carneiro, Maria Aparecida Bento, Patrícia Hill Collins, Angela Davis, Kimberlé Crenshaw e Bell Hooks, entre outras.

9. Foram considerados ainda os cargos comissionados de direção (CCD), os cargos de direção (CD), os cargos comissionados de gerência executiva (CGE), os cargos comissionados de assessoria (CA) e os cargos comissionados técnicos (CT).

secretários executivos dos ministérios, procurador-geral da União e da Fazenda Nacional, defensor público-geral da União,<sup>10</sup> entre outros cargos dessa natureza –, todos os demais cargos considerados foram compatibilizados para corresponderem à hierarquia dos DAS, que vai do 1 (chefe de divisão) até o 6 (secretário nacional).

Ainda que esse conjunto de cargos, que chamamos aqui de *DAS e equivalentes* ou *DAS+*, denotem todos eles, em alguma medida, um reconhecimento do servidor e a delegação de responsabilidades pela direção de uma equipe, é evidente que o nível desta responsabilidade é muito discrepante – dependendo, por exemplo, de se estamos falando de alguém que ocupa um DAS 1 ou consideramos um secretário nacional de um ministério, que ocupa um DAS 6.<sup>11</sup> As desigualdades, ao longo dessa escala hierárquica – que começa no 1 e termina nos NES –, vão se aprofundando e se intensificando, conforme caminhamos daqueles que têm menos poder para os que têm mais (o que corresponde, também, àqueles que mais devem obedecer a critérios políticos no processo de nomeação). Estudos anteriores já foram capazes de mostrar como havia espaço para as mulheres até o DAS 3, mas que, a partir daí, os cargos vão sendo cada vez mais ocupados por homens (Enap, 2004: Brasil, s.d.; Abreu e Meirelles, 2012a; 2012b) e, como veremos a seguir, também por pessoas brancas. Ou seja, no caso do serviço público, o DAS 3 parece ser a expressão concreta do *teto de vidro*, tal como bem apontam Xavier e Yannoulas (2019).

Mesmo não sendo objetivo deste estudo identificar os determinantes da participação de mulheres negras neste conjunto de cargos – o que exigiria técnicas estatísticas mais avançadas do que as distribuições que apresentamos –, procuramos fazer um exercício de observação longitudinal da presença de mulheres negras nos cargos comissionados, buscando identificar se o contexto político-institucional e se as características pessoais do chefe do Executivo poderiam indicar alguma possível relação entre tais determinantes. Como variáveis de contexto, portanto, foram consideradas as seguintes.

---

10. Foram considerados como cargos de natureza especial, neste estudo, os de chefe de Gabinete Especial da Presidência da República, consultor-geral da União, corregedor-geral da Advocacia da União, presidente da Agência Espacial Brasileira, procurador-geral da Fazenda Nacional, procurador-geral da União, secretários-executivos, secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores, secretário-geral de consultoria, secretário-geral de contencioso, subchefe da Casa Civil da Presidência da República, subdefensor público-geral da União, defensor público-geral da União, comandante da Marinha, Exército e Aeronáutica, presidente do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), entre outros da mesma natureza.

11. Além disso, existem cargos comissionados que têm mais função de assessoramento do que, efetivamente, de direção. Todos esses cargos, contudo, são considerados conjuntamente aqui, estratégia que é adotada pela grande maioria dos estudos na área. Tal como destacam Abreu e Meirelles (2012a, p. 9), “qualquer DAS é um cargo que significa algum tipo de alta posição, seja por promoção na carreira, seja por simples nomeação de algum servidor sem vínculo com a administração pública. Os DAS, de qualquer forma, representam oportunidades de trabalho que significam algum tipo de reconhecimento daquele que ocupa o cargo: pela legitimidade em relação a uma equipe; por possuir uma competência destacada que corresponda às atribuições de um DAS; ou como premiação em decorrência de um longo tempo em uma determinada área”.

- 1) Posição ideológica dos partidos aos quais os presidentes estavam filiados em cada ano do mandato: medida por meio da escala criada por Power e Zucco Junior (2009), que posiciona os partidos em um eixo esquerda-direita que se localiza no intervalo (-1; +1), e no qual -1 expressa a posição mais à esquerda possível, e +1, a posição mais à direita possível. A hipótese é que partidos mais à esquerda estão mais abertos à incorporação de grupos politicamente minoritários e possuem a igualdade como um princípio que orienta – ou deveria orientar – suas atuações. A literatura aponta que, historicamente, foi nos partidos de esquerda e centro-esquerda<sup>12</sup> que as mulheres encontraram mais espaço de atuação e pelos quais elas mais conseguiram ser eleitas (Álvares, 2008; Araújo, 2005; Katz e Mair, 1992; Pinheiro, 2007). Assim, esperar-se-ia que, em gestões mais à esquerda, encontrássemos mais mulheres (e mais mulheres negras) em postos de mando.
- 2) Existência e hierarquia do organismo de políticas para as mulheres na estrutura administrativa do governo federal: medida pela presença e pela vinculação hierárquica, a saber, ministério, secretaria nacional etc. Esta variável foi incorporada a partir de duas hipóteses:
  - a) se há um organismo executivo de políticas para as mulheres e quanto mais alto e autônomo ele é na hierarquia, maior é a quantidade de cargos direcionada para esta estrutura e, conseqüentemente, maior a quantidade de mulheres em DAS+, uma vez que estes são majoritariamente ocupados por mulheres;<sup>13</sup> e
  - b) a existência desses organismos e sua atuação para dentro do governo pode estimular a maior presença de mulheres nos cargos diretivos também nos outros ministérios e autarquias.
- 3) O sexo dos presidentes eleitos: a hipótese aqui é que a eleição de mulheres para o cargo mais alto do Executivo poderia estimular a maior participação feminina nos demais cargos comissionados. Inicialmente, pensou-se também em considerar a raça dos chefes do Executivo, mas, por não existir esta informação no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para os anos anteriores a 2018, optou-se por não incorporar tal categoria neste momento.

12. Ainda que, conforme destaca Araújo (2005, p. 7), desde meados dos anos 1990 “ocorreu uma disseminação de iniciativas e da inclusão do tema nas agendas de partidos de outros espectros ideológicos. Ao implementarem políticas de gênero e lançarem mais candidatas a cargos legislativos, os partidos de esquerda terminaram desencadeando o mencionado ‘efeito contágio’ sobre as outras organizações, inclusive as de corte mais conservador. Importa notar que, nesse processo, há um movimento de mão dupla. Por um lado, a crescente organização das mulheres tende a exercer pressão no sentido de que suas demandas sejam apoiadas pelas direções partidárias. Por outro, a descoberta de que as mulheres são uma força eleitoral decisiva e, portanto, suas demandas não podem ser desprezadas, conduz os partidos a assumir algum nível de compromisso público em relação ao problema da sua inserção nas esferas de poder”.

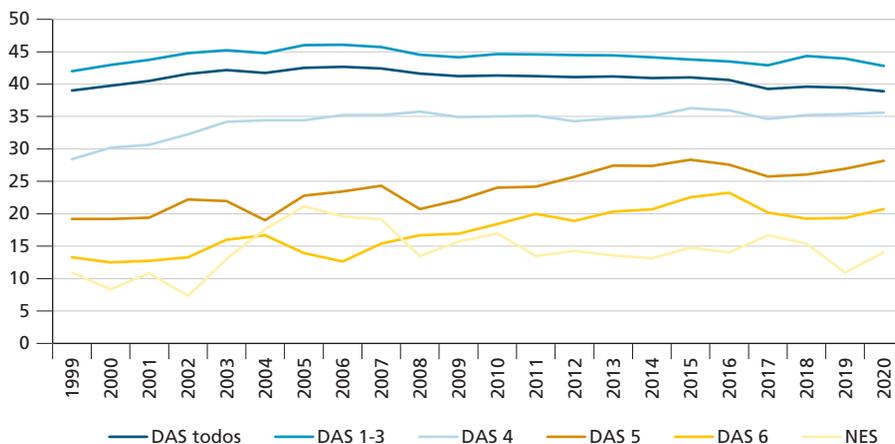
13. Como destacado em Brasil (s.d., p. 12), “a criação de instâncias governamentais de políticas para as mulheres e de promoção da igualdade racial no país abriu novas possibilidades de presença de mulheres negras na gestão pública, um fenômeno recente ainda não devidamente avaliado”.

### 3.1 A sub-representação feminina nos cargos de direção do Executivo federal

O gráfico 4 inicia esse caminho pelos dados, considerando-se nele apenas as mulheres que ocupavam cargos DAS-equivalentes e NES em fevereiro de cada ano da série histórica aqui acompanhada. Em 2020, cerca de 39% de todos os DAS-equivalentes<sup>14</sup> eram ocupados por mulheres, valor que é basicamente o mesmo daquele verificado no início da série histórica acompanhada. Tal como já identificado em estudos anteriores, a presença feminina é mais expressiva entre os ocupantes de DAS 1 a 3, quando as mulheres chegam a responder por parcela equivalente à de sua presença no serviço público (cerca de 43%). Esta presença, contudo, vai rareando à medida que avançamos na hierarquia e os postos contam com maior possibilidade de exercício do poder. Assim, se, nos cargos mais baixos, as mulheres representavam 43% em 2020, entre os DAS 6 elas eram apenas 20,7%, e, entre os cargos de natureza especial, essa proporção chegava a reduzidos 14%.

GRÁFICO 4

Proporção de cargos DAS-equivalentes e NES ocupados por mulheres no Executivo federal, por nível do DAS – Brasil (1999-2020)  
(Em %)



Fonte: Microdados do Siape.  
Elaboração da autora.

É interessante notar que o comportamento do agregado dos cargos DAS reflete, em boa medida, o comportamento dos DAS 1 a 3, uma vez que estes equivalem a 60% dos cargos comissionados do Poder Executivo federal. Em 2020, havia cerca de 13 mil cargos DAS 1 a 3, valor que se reduz progressivamente até alcançar um montante de apenas 370 postos de trabalho quando se consideram os

14. Para que se possa ter uma ideia da magnitude de cargos DAS-equivalentes à qual nos referimos neste capítulo, cabe informar que, em 1999, eram quase 19,4 mil cargos, e, em 2020, eram quase 23 mil cargos. Entre 2012 e 2016, este montante superou 30 mil, tendo atingido quase 33 mil, em 2015.

DAS 6. Assim, quando se analisam os dados do gráfico 4, as linhas equivalentes a *todos os DAS* e aos *DAS 1 a 3* são praticamente espelhadas. No entanto, quando dirigimos nossa atenção para os cargos mais elevados na hierarquia, o cenário é diferente, sendo possível perceber que, entre 1999 e 2020, há uma importante ampliação na presença de mulheres entre as ocupantes dos DAS de nível 4 até as de nível 6. Se, para a faixa do DAS 4, essa ampliação é mais intensa entre 1999 e 2003, para os níveis 5 e 6, o aumento mais expressivo é verificado a partir de 2008 e 2006, respectivamente. Naquele momento, o Brasil vivia a implementação dos I e II Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres, sob gestão da então Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), órgão que, de forma inédita, era dotado de *status* ministerial. A gestão em curso era a do presidente Lula, do Partido dos Trabalhadores (PT), cuja posição na escala ideológica era, naquele período, de -0,52,<sup>15</sup> o que o classificava como um partido de esquerda.

Essa *feminização* dos DAS de mais alta hierarquia, que parece sustentada por um lapso de tempo, é interrompida entre 2015 e 2018, período que corresponde à crise institucional ocasionada pelo afastamento da presidenta Dilma Roussef e consequente posse de Michel Temer. Ainda que a queda da participação feminina nos cargos diretivos tenha sido mais intensa nas posições mais elevadas (DAS 4 em diante), o mesmo movimento pode ser percebido em todos os níveis, o que fez com que, entre 2017 e 2020, as mulheres voltassem a representar menos de 40% do total de ocupantes de DAS e equivalentes. Importante ter em mente alguns movimentos que se deram ao longo desse período. O primeiro deles se refere à perda de *status* hierárquico e de estrutura do órgão responsável pelas políticas para as mulheres no governo federal. No final de 2015, a SPM foi extinta vindo a integrar, como uma secretaria nacional, a estrutura do Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, Juventude e Direitos Humanos (MMIRJDH). Pouco tempo depois, já na gestão de Michel Temer, a SPM passou a ser vinculada ao Ministério da Justiça e Cidadania e, após menos de um ano, a secretaria, a partir de então denominada Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM), migrou para o Ministério dos Direitos Humanos. Ainda em 2017, foi novamente realocada, compondo a Secretaria de Governo da Presidência da República, e, em junho de 2018, voltou a se vincular ao Ministério dos Direitos Humanos, passando por um total de quatro mudanças administrativas em três anos. Em 2019, na gestão do presidente Jair Bolsonaro, a SNPM sofre mais uma alteração, e passa a integrar o Ministério das Mulheres, Família e Direitos Humanos (Mostafa *et al.*, 2019; Tokarski *et al.*, 2022). Estas sucessivas mudanças, com perdas institucionais, podem ter contribuído para a redução de cargos DAS-equivalentes ocupados por mulheres, em especial pela redução dos cargos da própria SPM.

---

15. A posição ideológica de todos os partidos ao longo do período está expressa na tabela A do anexo deste texto.

Vale observar que, nos anos iniciais da série (1999 e 2000), quando a participação feminina nos DAS+ também esteve abaixo de 40%, o país vivia sob a gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC), cujo partido pode ser classificado como de centro-direita segundo a escala aqui adotada (o Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB alcançou uma pontuação de pouco menos de 0,2). Naquele momento, não havia uma estrutura executiva responsável pelas políticas para as mulheres no Executivo federal, e o tema era tratado apenas por meio do Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres. Ao longo do segundo mandato de FHC (1999 a 2002), a presença feminina nos postos diretivos foi crescendo paulatinamente, em particular nos cargos de DAS 4, e, em 2002, alcançou seu maior valor (41,6%), justamente o ano em que foi criada a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (Sedim). Apesar de não se constituir ainda em um organismo autônomo – a Sedim estava vinculada ao Ministério da Justiça –, a secretaria constituiu-se no primeiro órgão executivo direcionado ao desenvolvimento de políticas para as mulheres no governo federal.

Outro ponto importante a se considerar diz respeito à mudança no perfil ideológico das sucessivas gestões presidenciais. Se, entre 2003 e 2015, o Brasil foi conduzido por uma gestão considerada de esquerda, a partir de 2016 há uma reversão neste padrão, que se inicia com o governo emedebista de Michel Temer, classificado como de direita (alcançando 0,34 na escala de Zucco Junior e Power),<sup>16</sup> e se aprofunda na gestão de Jair Bolsonaro, que, em 2019, esteve vinculado ao Partido Social Liberal (PSL), classificado como de extrema direita (0,81 na escala).<sup>17</sup> Nos dois anos seguintes, o presidente manteve-se sem vinculação partidária, tendo se filiado ao Partido Liberal (PL), em 2022, último ano de sua gestão.<sup>18</sup>

É importante destacar que, mesmo diante deste cenário institucional e político-ideológico a princípio desfavorável para a participação de mulheres nas instâncias diretivas, em 2020, o movimento de feminização dos cargos mais elevados parece voltar a tomar fôlego, sendo possível verificar que, especialmente entre os DAS 5 e 6, a presença de mulheres volta a crescer (em relação ao ano anterior este aumento foi de, respectivamente, 1,2 p.p. e 1,4 p.p.). Como, na outra ponta da escala (DAS

16. Brazilian Legislative Surveys (waves 1-8, 1990-2017). Disponível em: <<https://bit.ly/3c68MLG>>.

17. Em estudo visando analisar a eleição de negros na Bahia, Costa (2021) ressalta que, ao serem considerados manifestos, diretrizes e posicionamentos dos partidos que participaram das eleições de 2016, o único partido que trouxe apenas referências contrárias às pautas de gênero e raça foi o PSL. Segundo o autor, a posição do partido sobre o tema não era expressa até 2014, mas, em 2021, o seu *site* expressava orientações como “combate aos privilégios decorrentes de quotas que resultem na divisão do povo, seja em função de gênero, opção sexual, cor, raça ou credo” (Costa, 2021, p. 201).

18. Os efeitos da eleição de Jair Bolsonaro sobre a igualdade de gênero incluem, entre tantas outras questões, o avanço de um discurso e de uma agenda neoconservadora, que, antes circunscritos ao Parlamento (Mostafa *et al.*, 2019), passam a ocupar o Poder Executivo federal. A partir desta nova agenda, alguns debates são interditados – como a própria pauta de gênero, termo que passa a ser retirado do espaço do governo por meio de uma associação com a expressão “ideologia de gênero” –, e abre-se caminho para uma “nova política” baseada na família e na qual as mulheres são incorporadas tendo como base valores tradicionais de gênero (Tokarski *et al.*, 2022).

1-3), este movimento foi o exato oposto – com redução de pouco mais de 1 p.p. na participação feminina –, e como este é o agregado numericamente mais expressivo, na média, a ocupação de cargos DAS+ por mulheres (aqui todos considerados) caiu de 39,4%, em 2019, para 38,9%, em 2020. De todo modo, a despeito da retomada recente da presença de mulheres nos cargos mais elevados, estes ainda se concentravam majoritariamente nas mãos dos homens: em 2020, 72% dos DAS 5 e 79% dos DAS 6 eram ocupados por servidores do sexo masculino. Importante observar como estes indicadores se comportarão a partir de 2021, para que se possa concluir se há, de fato, uma retomada do crescimento da presença feminina nos cargos mais altos, ou se esse resultado se deve a um movimento específico da conjuntura de 2020 que não se sustentou no decorrer dos anos. Também seria interessante verificar em que setores da administração pública esse crescimento se concentrou, de modo que se possa ver quais são as portas que se abrem um pouco mais para as mulheres, em um espaço ainda tão restrito para elas.

Olhando para o conjunto de cargos de DAS+ e de sua distribuição, ao longo dos anos, salta aos olhos o fato de que, a despeito do sexo do presidente, de seu partido e de sua estrutura organizacional, a maior marca parece ser a estabilidade da sub-representação feminina. Entre 1999 e 2020, a distância entre a melhor e a pior taxa de participação feminina é de apenas 3,8 p.p. Ao se considerar o conjunto de DAS+, não parece haver uma mudança estrutural causada por conjunturas específicas. Este olhar mais geral, contudo, esconde importantes transformações que têm ocorrido na composição da burocracia de mais alto nível, considerados especialmente os DAS 5 e 6. Se, entre os DAS 1 a 3, a estabilidade é a regra no período, e entre os DAS 4 há um crescimento que também se estabiliza desde 2003, quando se inicia a gestão Lula, entre os DAS 5 e 6 há tendência sustentada de aumento pelo menos entre 2006 e 2016, tendo essa sido retomada em 2020. À exceção deste movimento mais recente – que se dá exatamente na gestão menos aberta às temáticas de gênero<sup>19</sup> –, é possível notar que parece haver alguma relação entre ocupação de postos de poder pelas mulheres e posição ideológica e existência e *status* hierárquico dos mecanismos de políticas para as mulheres, ainda que estes tenham capacidade limitada de influenciar na construção de um cenário mais igualitário. Em relação ao sexo do chefe do Executivo, a gestão Dilma é marcada por estabilidade na participação feminina e, vale lembrar, pelo primeiro movimento de redução do *status* hierárquico da SPM, que deixou de ser considerada ministério, para se vincular ao então MMIRJDH. Por ser a única experiência de uma gestão presidencial feminina – ainda atravessada por um *impeachment* em seu segundo mandato –, não é possível concluir, de forma assertiva, que o sexo do dirigente não é relevante para a ocupação de postos diretivos por mulheres.

19. Ver Tokarski et al. (2022).

No entanto, é importante trazer para o debate que, no jogo político, ainda que haja uma definição por promover a igualdade nos altos escalões de governo – foi na gestão Dilma que o maior número de mulheres ocupou cargos de ministras: nove em 37 pastas –, ela ainda é insuficiente para romper todas as demais barreiras da disputa política, da divisão sexual do trabalho, dos preconceitos e das decisões tomadas por escalões inferiores, uma vez que boa parte das nomeações de DAS+ não passa pela aprovação ou desaprovação dos presidentes.

Os cargos de natureza especial, contudo, estão sob ingerência direta ou do dirigente maior do Executivo ou dos ministros de Estado e são aqueles em que há, no conjunto de cargos aqui analisados, maior possibilidade de exercício de poder. Se há uma decisão da gestão por montar uma equipe mais diversa, estes são postos-chaves para tanto. Estes cargos, contudo, são bem menos expressivos, em termos numéricos, do que os DAS+, variando de 25 cargos, em 2001, até um total de 61, em 2020. Por serem posições mais diretamente associadas ao contexto, às articulações e ao jogo político, a ocupação destes cargos é menos estável e, tal como pode ser visto no gráfico 4, a participação feminina aqui varia bem mais do que nos DAS e equivalentes. Em seu “melhor momento” – talvez durante a gestão mais comprometida com a incorporação de uma perspectiva de gênero à agenda governamental (Tokarski *et al.*, 2022) –, as mulheres conseguiram ocupar apenas um quarto dos cargos de natureza especial. Em 2005, quando a gestão era de um homem vinculado a um partido de esquerda e quando a SPM era dotada de *status* ministerial, as mulheres ocuparam apenas onze dos 51 NES disponíveis, maior quantidade também em termos absolutos.

Esses quase 25% de participação feminina de 2005 foram significativamente superiores aos 7% de 2002, mas ainda muito pouco expressivos, em especial se considerarmos a liberdade de nomeação que existe para esses cargos – diferentemente das FCPEs, por exemplo, que só podem ser ocupadas por servidores(as) públicos(as) – e a *oferta* de mulheres qualificadas que poderiam ocupar tais posições, em particular levando-se em conta que o governo da época era um governo de esquerda e que partidos neste espectro político tendem a ter maior participação de mulheres, como já mencionado. Ao final da série, em 2020, as mulheres estavam em apenas 14,7% dos cargos de natureza especial, ocupando nove dos 61 cargos disponíveis, sendo curioso notar o crescimento proporcional entre 2019 e 2020, que, em termos absolutos, representou a incorporação de mais duas mulheres ao conjunto de cargos de natureza especial, tendo estas passado de sete para apenas nove posições.

Em relação aos cargos de natureza especial, a marca já não é de estabilidade (há uma variação de 14 p.p. entre os momentos de maior e de menor participação feminina), mas de aprofundamento das desigualdades de gênero. Aqui parece haver

uma resposta maior a fatores conjunturais, como a chegada do primeiro partido de esquerda à Presidência (a maior subida na presença feminina se dá entre 2002 e 2005) e a eleição de um candidato da extrema direita, quando foi construído um gabinete ministerial quase todo formado por homens (as mulheres eram apenas duas, no início do mandato, e três alguns anos depois). Por serem estes cargos mais expostos à conjuntura política e aos jogos de poder, muitas outras variáveis parecem ser capazes de exercer seus efeitos, e as conquistas femininas não apenas não duram muito, como são perdidas mesmo em conjunturas a princípio favoráveis. Nesse sentido, nota-se que é ainda na gestão Lula que as mulheres perdem os ganhos do período 2002-2005 e voltam a níveis mais baixos de presença nos NES, o que se mantém na gestão Dilma. Costa (2021), em estudo sobre a presença de negros nos cargos eletivos municipais, mostra como as coalizões partidárias podem limitar a adesão a uma agenda mais igualitária e proativa em termos de gênero e raça, introduzindo alguns elementos relativos ao respeito aos direitos humanos, mas fiando-se em uma agenda mais generalista, que não enfrenta a base das desigualdades que estruturam a sociedade. Assim, ainda que as conjunturas específicas sejam capazes de ampliar e reduzir a quantidade de mulheres no primeiro escalão de governo, elas também não são capazes de alterar, de forma decisiva e sustentada, a distribuição do poder, e este continua sendo majoritariamente masculino, e, como se verá a seguir, branco.

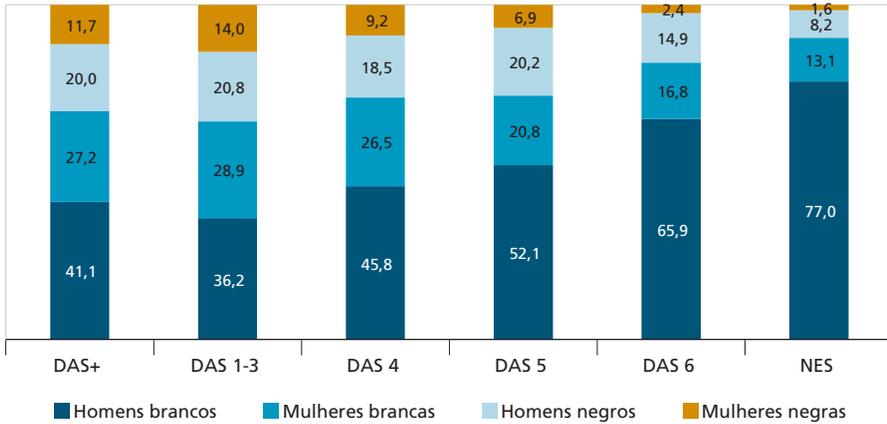
### 3.2 As desigualdades de gênero e raça na ocupação de postos diretivos

Se partimos da perspectiva interseccional, partimos também da compreensão de que estes – poucos – postos diretivos abertos às mulheres não são abertos e/ou ocupados da mesma forma por todas elas. Os resultados que ora apresentamos mostram o quanto estamos privilegiando a experiência de vida de algumas mulheres mais do que de outras, quando nos restringimos a falar que as mulheres eram 39% de todos os cargos DAS+ em 2020, uma vez que, deste conjunto, as mulheres negras eram apenas um terço (estes 39% se compunham de 11,7% de mulheres negras e 27,2% de brancas).<sup>20</sup> O gráfico 5 apresenta a distribuição dos ocupantes de DAS e equivalentes, quando consideramos a cor/raça e o sexo de quem os ocupa. Fica fácil perceber o quanto estes cargos estão concentrados nas mãos de grupos específicos, em especial dos homens brancos, que ocuparam, ao longo de todo o período analisado, sempre mais de 40% dos postos de mando disponíveis. No outro extremo estão as mulheres negras, base da pirâmide do serviço público (seja na composição dos servidores, seja na dos dirigentes), que respondem por menos de 12% dos cargos diretivos em 2020, valor que não chegava a 10% no início da série.

20. Vale destacar que, no caso dos cargos DAS+, a subnotificação da variável racial, que era de 18%, em 1999, alcançou somente 4%, em 2020. Estes valores foram, respectivamente, de 44% e 5% para os cargos de natureza especial. Assim como destacado para a análise da seção anterior, também é possível que esta variação expressiva na subnotificação impacte, em alguma medida, os resultados alcançados.

GRÁFICO 5

**Distribuição dos servidores civis permanentes do Executivo federal em cargos DAS ou equivalente, por sexo e raça/cor (2020)**  
(Em %)



Fonte: Microdados do Siape.  
Elaboração da autora.

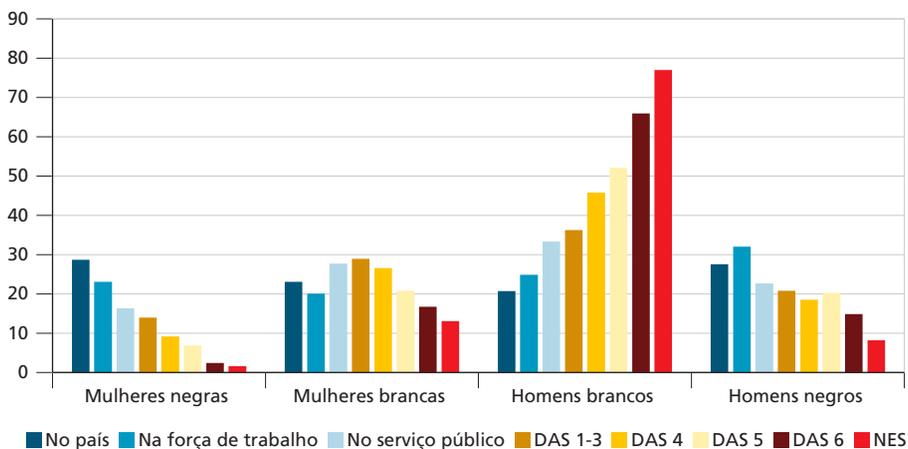
O conjunto de cargos que compõem a categoria que aqui denominamos DAS+ engloba, como mencionado, posições de baixa hierarquia e posições de grande relevância e detentoras de muito poder na estrutura do governo federal. A análise deste conjunto como uma unidade pode encobrir ou suavizar algumas desigualdades. Assim, torna-se importante avançar na escala hierárquica em direção às posições de maior poder, o que neste estudo fazemos ao trabalhar com os cargos de DAS 4 a 6 e com os cargos de natureza especial. O gráfico 6 mostra que, tal como se poderia imaginar – dada a estrutura de desigualdades da sociedade brasileira –, quanto mais altos são os cargos na escala de poder, menor é a presença de mulheres e de negros. Há, nesse sentido, uma virtual exclusão das mulheres negras do primeiro escalão governamental, e uma desigualdade que se aprofunda a cada passo do caminho entre a entrada no mercado de trabalho e a ocupação dos mais altos cargos na administração pública. O gráfico 6 ilustra essa caminhada. Para as mulheres negras, há um persistente movimento de exclusão que as torna progressivamente sub-representadas, desde a entrada na força de trabalho e, depois, no serviço público, até a ocupação de cargos diretivos, em particular aqueles com maior poder. Os dados para 2020 indicam que as mulheres negras eram apenas 14% das ocupantes de DAS 1 a 3, 2,4% dos DAS 6 e 1,6% dos NES, embora fossem 16,3% dos servidores públicos, 23% da força de trabalho e 28,7% da população de 16 anos ou mais de idade. O oposto – ainda mais potencializado – se dá para os homens brancos. Estes vão progressivamente sendo incluídos em cada etapa, tornando-se cada vez mais sobrerrepresentados nas populações em análise: enquanto eram 21% da população, 25% da força de trabalho e 33% dos servidores, ocupavam 36% dos DAS 1 a 3, 66% dos DAS 6 e impressionantes 77% dos NES. O ponto

central a ser ressaltado diz respeito ao fato de que as mulheres negras estão fora dos espaços de poder e decisão, mesmo quando estes equivalem a posições nas quais a *quantidade de poder* adicionada é, na prática, muito pequena. Se o *teto de vidro* para a ocupação de postos de poder para as mulheres parece ser o DAS 3, como mencionado anteriormente, este teto só é realidade para as mulheres brancas, que conseguem ocupar 29% dos DAS 1-3, enquanto respondem por 20% da força de trabalho total do serviço público. Para as mulheres negras, o *teto de vidro* é anterior, e corresponde à impossibilidade de ocupar quaisquer postos de poder e decisão, independentemente da real possibilidade de exercício do poder que carreguem consigo.

GRÁFICO 6

Proporção da população no país, na força de trabalho, no serviço público federal e nos cargos diretivos (DAS+ e NES), por sexo e raça/cor – Brasil (2020)

(Em %)



Fonte: Microdados da PNAD Contínua e microdados do Siape.  
Elaboração da autora.

É importante ter em vista que, à exceção dos homens brancos, todos os demais grupos considerados encontram-se sub-representados, em alguma medida, entre os ocupantes de cargos de direção no governo federal. Até o DAS 4, para as mulheres brancas, e até o 5, para os homens negros, parece haver uma representação quase equivalente entre a presença nestes cargos e no serviço público (as colunas que representam cada um destes espaços têm tamanhos semelhantes). É somente a partir daí que estes dois grupos se tornam progressivamente sub-representados, perdendo espaço para os homens brancos. Apenas as mulheres negras aparecem sub-representadas, independentemente de quais cargos de poder se considere (ou do quanto poder estes cargos efetivamente carregam consigo). É como se ocupar uma das posições *privilegiadas* de sexo (homens) ou de raça (brancos) fosse capaz de alavancar a participação nestas posições. Assim, ainda que sejam mulheres, por

serem brancas, as portas para ocupação dos cargos DAS (pelo menos até o 4) se abrem. No mesmo sentido, ainda que se trate de negros, por serem homens, as portas também se lhes abrem (pelo menos até o DAS 5). À medida que se avança na hierarquia, as ocupações vão se tornando cada vez mais brancas e masculinas, culminando nos cargos de natureza especial. Nestes, estar em apenas uma categoria de privilégio (homens ou brancos) não é capaz de destravar as barreiras que se apresentam para a ocupação de cargos. É preciso estar simultaneamente nestes dois polos de poder; é preciso ser homem e, ao mesmo tempo, é preciso ser branco.

Se as desigualdades de gênero e raça marcam os espaços de poder no governo federal, é importante destacar que, ao longo dos vinte anos analisados, homens brancos e mulheres brancas perderam espaço na composição dos quadros diretivos do serviço público, espaço que é ocupado principalmente por homens negros, reolocando no debate a exclusão baseada no gênero. Os gráficos 7A a 7D mostram essa evolução para os diferentes níveis de DAS. Qualquer que seja o nível considerado, é possível notar que há aumento na participação de homens negros, sendo este mais expressivo entre os DAS 5, para o qual se verifica aumento de 10 p.p. entre 1999 e 2020. Entre os DAS 6, a presença de homens negros cresce quase 8 p.p., e, nos demais níveis, o aumento é de pouco mais de 5 p.p. O mesmo movimento pode ser verificado para as mulheres negras, porém em escala menor, o que nos mostra que a redistribuição de poder que se deu ao longo desse período não beneficiou a todos igualmente. Assim, se há aumento da *fração de poder* nas mãos dos servidores negros, este é comparativamente sempre maior para os homens negros do que o verificado para as mulheres do mesmo grupo racial. Por sua vez, na comparação com as mulheres brancas, são as mulheres negras que mais avançaram na ocupação de postos de mando, à exceção dos DAS 5 – no qual as brancas ampliam sua presença em 5,4 p.p., e as negras, em 4 p.p. – e dos DAS 6, no qual a variação positiva é muito similar entre os dois grupos. No caso dos DAS 1 a 3, é interessante notar que há um movimento praticamente de substituição de um grupo pelo outro: enquanto a presença de mulheres negras se amplia em 3,5 p.p. no período considerado, a de mulheres brancas se reduz exatamente na mesma magnitude.

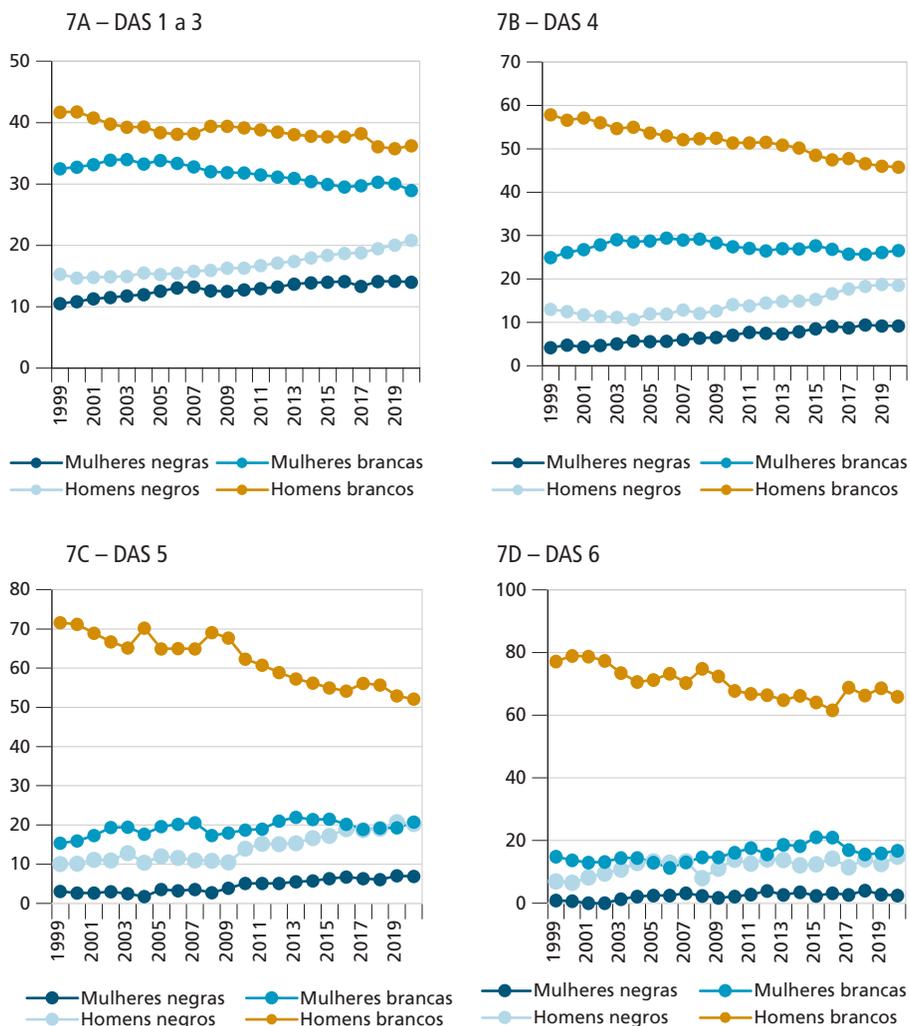
O aumento da participação de homens e mulheres negras nos espaços diretivos inicia-se, conforme se vê no conjunto de gráficos 7 (7A a 7D), no final da primeira década dos anos 2000, mantendo-se de forma sustentada até o ano de 2020, incluindo-se os períodos das gestões de direita e de centro-direita que passaram a comandar o país a partir de 2016. A exceção é feita aos DAS 6, no qual há um crescimento nos primeiros anos da série, seguido de estabilidade nos períodos seguintes. O mais relevante aqui é que há de fato uma redistribuição das posições de mando em benefício de negros e mulheres, ainda que com maior intensidade para os primeiros. Nesse processo, os homens brancos perderam muito espaço nos cargos comissionados, em magnitudes que variaram de quase 20 p.p., entre os DAS

5 (homens brancos respondiam por 72% destes cargos, em 1999, e terminam o período com fração equivalente a 52%), a 12 p.p. entre, os DAS 4 e 6, e a pouco mais de 5 p.p. entre os DAS 1 a 3. Este espaço é ocupado por mulheres e homens negros (crescem em todos os DAS) e por mulheres brancas, que só perdem espaço entre os DAS 1 a 3, crescendo em todos os demais.

GRÁFICO 7

Distribuição dos servidores civis permanentes do Executivo federal em cargos DAS ou equivalente, por sexo e raça/cor, segundo nível – Brasil (1999-2020)

(Em %)



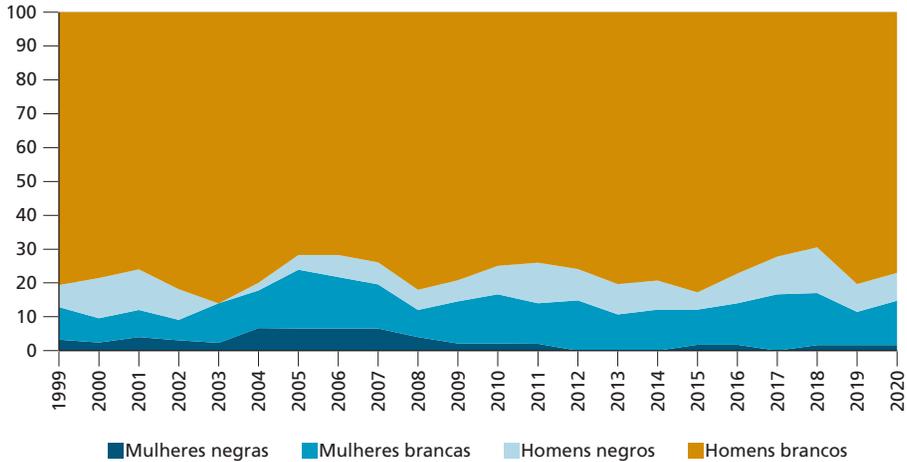
Fonte: Microdados do Siape.  
Elaboração da autora.

Aqui, mais uma vez, é interessante notar como a intersecção de gênero e raça é capaz de alterar estruturas de opressão e vulnerabilidades, e que, entre 1999 e 2020, nem todas as mulheres estavam em condições piores de presença em comparação aos homens. Ao considerarmos o pertencimento racial destas mulheres, nota-se que as mulheres brancas ocupam uma parcela muito mais expressiva dos cargos comissionados de baixo e médio poder (até o DAS 4) do que os homens negros (mas não do que os homens brancos): em 2020, elas respondiam por 26,5% dos DAS 4, enquanto a eles cabia uma proporção menor, de 18,5%. A estrutura de poder que se conforma aqui, portanto, origina uma pirâmide que tem na base as mulheres negras, seguidas de homens negros, de mulheres brancas e, no topo, de homens brancos. Esta estrutura, porém, tem se alterado ao longo dos anos, com o crescimento da participação de homens negros e a redução da de mulheres brancas na burocracia dirigente. No entanto, quando subimos em direção aos DAS 5 e 6, de mais alto poder, o cenário é outro, e mulheres brancas e homens negros parecem ocupar fração muito similar de postos comissionados. O que não muda, em momento algum, e em qualquer nível de DAS, é a posição das mulheres negras: permanecem na base da pirâmide, em uma condição pouco sujeita a variações ao longo dos anos.

Por fim, cabe um olhar longitudinal sobre a ocupação dos postos de natureza especial, cuja possibilidade de intervenção do dirigente do Poder Executivo federal é maior. Ao concentrarmos nossos olhares neste conjunto restrito e seletivo de ocupações, o cenário se torna ainda mais desigual e excludente, e os homens brancos, sozinhos, respondem por algo entre 72% e 86% dos NES ao longo de todo o período analisado. Essa sobrerrepresentação fica muito visível ao analisarmos o gráfico 8, pois a área equivalente a tal grupo domina praticamente toda a imagem. Por seu turno, pouco se pode ver a presença das mulheres negras, chegando-se, em alguns anos, a se constatar que não havia qualquer mulher negra entre os ocupantes destes cargos. Entre 2004 e 2007, quando estas mulheres ocuparam a maior quantidade de cargos da série, elas representavam apenas 6,5% dos postos diretivos. Entre 2018 e 2020, elas eram apenas 1,6%, tendo sido reportado valor zero nos anos de 2012 a 2014, e em 2017. Assim como discutido anteriormente, quando consideramos as mulheres como categoria única, nos cargos de natureza especial há maior flutuação entre quem entra e quem sai das ocupações. Se, em alguns momentos, parece haver uma importante associação entre posições ideológicas e a existência de organismos executivos de políticas para as mulheres, com a abertura destes postos às mulheres negras – pois a participação aumenta, entre 2004 e 2007, e cai expressivamente entre 2018 e 2020 –, em outros momentos, esta associação parece perder sentido, como nos anos das gestões petistas de 2012 a 2014, em que nenhuma mulher negra ocupava um cargo de natureza especial.

GRÁFICO 8

Distribuição dos servidores civis permanentes do Executivo federal em cargos de natureza especial (NES), por sexo e raça/cor – Brasil (1999-2020) (Em %)



Fonte: Microdados do Siape.  
Elaboração da autora.

A verdade é que, em qualquer governo, de qualquer dirigente, com qualquer estrutura administrativa, não houve espaço aberto para mulheres – e, menos ainda, para mulheres negras – nos cargos de natureza especial. Se falamos que as mulheres negras ocuparam 6% dos cargos, entre 2004 e 2007, estamos falando de apenas três cargos em todos esses anos, de um total de mais de 40. A estrutura de desigualdades é tamanha que torna imperiosa a adoção de medidas de natureza afirmativa, implementadas diretamente com este objetivo, caso desejemos que, em curto ou médio prazo, esse cenário possa ser minimamente alterado.

A análise longitudinal da distribuição de NES, por sexo e raça/cor, mostra uma desigualdade estrutural no acesso ao poder por determinados grupos. Por mais que existam flutuações ao longo dos anos, influenciadas por conjunturas específicas, a estrutura das desigualdades permanece praticamente inalterada. A observância do comportamento destes cargos é particularmente importante, pois este é o espaço que carrega uma importante possibilidade de exercício do poder – maior do que nos DAS e equivalentes – e no qual todos os obstáculos à participação de mulheres e negros se apresentam com maior intensidade. A ocupação destas posições específicas demanda, de forma mais intensa, a construção de redes políticas,<sup>21</sup> a presença e participação na vida política (institucional ou não) e/ou

21. Pesquisa de Abreu e Meirelles (2012a), junto aos detentores de cargos de DAS 4 em diante, encontrou que as mulheres não apenas recebiam menos convites para ocupar estas posições do que os homens, mas também que, quando estes convites chegavam, equivaliam, majoritariamente, a promoções na própria equipe em que já atuavam. Como concluem as autoras, os homens têm mais contatos, uma rede mais extensa e intensa e, assim, recebem mais convites para cargos comissionados.

na vida partidária, além de outros elementos que expressem o reconhecimento de um capital político<sup>22</sup> robusto. É aqui também, onde os dirigentes devem estar totalmente à disposição da administração, que as barreiras relacionadas à divisão sexual do trabalho e às dificuldades de conciliação entre vida pessoal e profissional se fazem mais intensas. A reprodução de estereótipos preconceituosos, que não reconhecem nas mulheres, em especial nas negras, as competências e habilidades necessárias para o exercício do poder, é também aqui amplificada.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma parte importante das discussões sobre sub-representação de minorias políticas, em cargos de poder e decisão, se dá a partir do questionamento da validade da própria democracia representativa. Nadia Urbinati, uma proeminente teórica política italiana, sintetizou essas preocupações ao dizer que “na democracia representativa, a exclusão política toma a forma de silêncio” (Urbinati, 2000, p. 758). Se partimos desse pressuposto, a conclusão a que chegamos, após a análise dos dados apresentados, é que não existe espaço para que a voz das mulheres, e, particularmente, das mulheres negras, ecoe no Poder Executivo federal. Se não há voz para mais da metade da população brasileira, e tomamos isso como algo que é perene e característico de nossa organização social, então as experiências, as necessidades e os interesses de mais da metade da população não estão sendo considerados na construção das políticas públicas, ou estão sendo considerados a partir de outros pontos de vista – com destaque para os pontos de vista dos homens brancos.

Essa reflexão tem ocupado espaço crescente no âmbito das próprias instituições governamentais, a partir do conceito de burocracia representativa. Este parte da ideia de que, se as burocracias são compostas por indivíduos que, dotados de opinião e discricionariedade sobre suas ações, podem influenciar os rumos da gestão pública (e de fato o fazem), então “trazer a diversidade de perspectivas e interesses para a tomada de decisão na gestão pública é tornar as políticas públicas menos enviesadas, diminuindo a influência da visão parcial do homem branco de elite” (Alves, 2020, p. 25). Ao considerar que não há neutralidade no exercício de formulação e implementação de políticas públicas, o conceito de burocracia representativa coloca sobre a mesa a necessidade de se pensar sobre a ocupação dos espaços decisórios e as características daqueles que ocupam tais posições. O fato de que estes são, em sua maioria, ainda ocupados por homens brancos, significa que um conjunto expressivo de outras experiências, perspectivas e pontos de vista estão sendo desconsiderados no processo de formulação da ação do Estado. Como bem destaca Alves (2020, p. 32), “reivindicar a presença de mulheres negras nas funções públicas é ir além do discurso de diversidade, é reconhecer que o racismo traz desigualdades numa relação de poder e exclusão”.

---

22. Nos termos apresentados por Bourdieu (2003).

A ausência de mulheres nos postos de poder e decisão é uma realidade de tal forma disseminada ao redor do globo que a *Plataforma de Ação* de Beijing, aprovada na IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em 1995, e assinada pelo Brasil e por mais 183 delegações internacionais, dispõe que:

a participação equitativa da mulher na vida política desempenha um papel essencial no processo geral de avanço das mulheres. A participação das mulheres em condições de igualdade na tomada de decisões constitui não só uma exigência básica da justiça ou da democracia, mas pode ser também considerada uma condição necessária para que os interesses das mulheres sejam levados em conta. Sem a participação das mulheres e a incorporação do ponto de vista próprio das mulheres em todos os níveis do processo de tomada de decisões não se poderá alcançar os objetivos de igualdade, desenvolvimento e paz (UNFPA Brazil, 1995, p. 69).

A leitura da Plataforma de Beijing *vis-à-vis* o cenário de desigualdade de gênero e raça aqui apresentado nos leva a concluir que estamos falhando, tanto do ponto de vista da justiça e da democracia, quanto do ponto de vista daquilo que teóricas políticas chamam de política da presença (Phillips, 2001). Se não somos capazes de ampliar decisivamente a representatividade feminina e negra nas instâncias de decisão (política da presença), mantendo-as fora do processo decisório, tampouco somos capazes de ampliar a incorporação dos pontos de vistas próprios das mulheres e das mulheres negras (política das ideias).<sup>23</sup>

Por mais que tenhamos avançado em direção a uma sociedade mais igualitária, em termos de gênero e raça, desde meados dos anos 2000 (e talvez perdido boa parte desses avanços ao longo dos últimos anos), o fato é que as mulheres nunca detiveram, verdadeiramente, poder político. Mesmo em gestões posicionadas mais à esquerda do espectro político, mesmo em gestões de mulheres, mesmo com estruturas administrativas que favoreceriam a maior presença feminina nos espaços de poder, o que os resultados mostram é que, quando falamos de posições que realmente denotam possibilidade efetiva de exercício de poder, as mulheres seguem excluídas, mais ainda as negras. Em verdade,

definindo poder político como a capacidade de tomar decisões e fazer valer escolhas no mundo público, é notório que as mulheres, em especial as negras, ainda não alcançaram, enquanto sujeito político coletivo, uma posição de poder na sociedade. Este fenômeno tem natureza estrutural, derivada, entre outros fatores, da lógica da marginalização social, o que revela que as dificuldades encontradas pelas mulheres não são decorrentes de sua situação individual, nem de deficiências particulares (Brasil, s.d., p. 11).

23. Na política de ideias, mais do que quem representa, o que importa é quem é representado. Na política da presença, o contrário se dá, e o que importa é quem representa. A defesa da política da presença pode, em alguma medida, desaguar naquilo que hoje se denomina *lugar de fala*, e que diz respeito ao fato de que apenas quem vivencia determinadas situações seria capaz de, inclusive, perceber estas situações como um problema social merecedor de ações do Estado (sobre o assunto, ver, por exemplo, Ribeiro, 2019). Segundo Queiroz (2005, p. 14), "A política de ideias, assim como a de presença, não devem ser vistas como polos opostos, mas sim como medidas complementares para se alcançar tanto uma melhor representação política da sociedade, como mecanismos que façam que nossos representantes tenham o compromisso de resposta referente às suas ações".

O caráter estrutural da exclusão feminina e negra dos espaços decisórios pode ser enfrentado, portanto, a partir de um duplo enfoque. Se, por um lado, medidas afirmativas se fazem necessárias – pois mudanças estruturais não se efetivam em curto prazo –, por outro, políticas que enfrentem as raízes dessa segregação são cada vez mais urgentes. As cotas implementadas no serviço público – bem como as adotadas nas universidades – têm produzido resultados importantes e significativos. Tal como pudemos ver ao longo deste texto, houve aumento da população negra no serviço público, a partir de 2014, e houve, também, aumento importante na presença negra em cargos diretivos do Executivo federal. Estes instrumentos, contudo, estão continuamente sob ataque; e sua vigência inicial de dez anos, definida na legislação, se, por um lado, pode representar uma oportunidade de aprimoramento da norma, por outro, pode também se revelar uma oportunidade para seu encerramento. Reforçar a importância de medidas de natureza afirmativa, que corram ao lado das políticas de cunho universalistas, é fundamental para que quadros estruturais possam ser alterados em prazos menores.

É urgente, também, que preconceitos e estereótipos de gênero e raça sejam firmemente combatidos, e não reproduzidos, pelos agentes do Estado, como se tem visto, frequentemente, ao longo dos últimos anos (Tokarski *et al.*, 2022). É urgente, ademais, que a divisão sexual do trabalho seja enfrentada, e que o trabalho doméstico e de cuidados não remunerado seja compartilhado não apenas entre homens e mulheres, mas que também o Estado assuma sua responsabilidade na reprodução da vida. Nesse sentido, deveriam ser desenvolvidas políticas públicas que possibilitassem o compartilhamento do cuidado (como creches) e que estimulassem a divisão do trabalho no interior das famílias (como licenças parentais).

A divisão sexual do trabalho, apesar de central, não é o único determinante desse quadro estrutural de exclusões, como apresentamos no início deste texto. Xavier e Yaonnoulas (2019) destacam que, se assim fosse, mulheres com idade a partir de 50 anos – em relação às quais não há mais tanta demanda por trabalho de cuidado de crianças – poderiam estar mais igualmente presentes nas posições de comando. A realidade, porém, é distinta, e, segundo os dados analisados pelas autoras, entre os servidores com idade igual ou superior a 50 anos, somente 41% eram mulheres. Apenas entre servidores com idade até 30 anos é que as mulheres eram maioria (52% *versus* 48% de homens); a partir daí, os homens são sempre majoritários. A conclusão é que a ideia de carreira no serviço público como uma trajetória com progressão linear e vertical corresponde apenas a uma carreira masculina. Vale lembrar que, com o processo de envelhecimento populacional – e mantendo-se a mesma divisão desigual do trabalho de cuidados –, as mulheres, em poucos anos, estarão responsáveis não apenas pelo cuidado de crianças, mas também de familiares idosos, o que se torna ainda mais complexo, dada a virtual inexistência de políticas públicas de cuidado de idosos.

As desigualdades de gênero e raça, na ocupação de espaços de poder no serviço público, comprometem a ideia de que esta é uma carreira isonômica, em que todos e todas possuem iguais chances de entrar e construir trajetórias ocupacionais de sucesso. Se tomarmos a remuneração como um resumo das experiências profissionais dos indivíduos, concluiremos que esta pretensa isonomia do serviço público não se efetiva na prática. As mulheres sistematicamente possuem remunerações inferiores às dos homens, estando as mulheres negras na base da pirâmide social de renda. Contribuem para esse quadro a existência do *teto de vidro*, que aqui foi abordada, mas também outros elementos não tratados neste capítulo, mas que merecem atenção, uma vez que os dados do Siape possibilitam a condução de análises interseccionais de gênero e raça. Entre estes elementos, destacamos as chamadas “paredes de vidro”, que se referem não apenas a uma segmentação ocupacional baseada em valores tradicionais de gênero – a partir dos quais as mulheres direcionam-se para carreiras mais associadas ao estereótipo do feminino (como nas áreas de saúde e educação) –, mas também a uma segmentação que inclui, de forma sub-representada, as mulheres nas carreiras que integram o núcleo estratégico do Estado (Xavier e Yannoulas, 2019).

A reversão desse quadro de exclusão e desigualdades não é tarefa simples, pois esta é uma condição estrutural da sociedade brasileira, que se mantém a despeito das conjunturas particulares. Há, contudo, espaços para uma intervenção direta por parte das gestões, caso estas estejam efetivamente comprometidas com a igualdade. Mesmo diante das enormes dificuldades impostas pela necessidade de conciliar os interesses e as disputas políticas das bases governistas, se houver, por parte dos governantes eleitos, uma compreensão de que a diversidade no exercício do poder é importante para a sociedade e, particularmente, para a gestão, esta poderá ser acompanhada por uma decisão política de se reduzirem as desigualdades. É possível atuar de forma direta tendo como orientação que mais mulheres, em especial as negras, devam ser nomeadas para ocupar os postos diretivos. A presença destas mulheres pode ser capaz de ampliar o alcance das ações públicas, pela incorporação de temas que tradicionalmente têm sido pouco explorados na agenda política, com a consequente melhoria das condições de vida das mulheres. Também se poderá ampliar e democratizar os processos de construção de uma agenda nacional que não seja definida apenas a partir dos interesses e preocupações daqueles que ocupam historicamente os cargos do primeiro escalão do governo – majoritariamente, homens brancos, cuja representação populacional não passa de 21%.

## REFERÊNCIAS

ABREU, M. A. A.; MEIRELLES, R. de L. **Mulheres e homens em ocupação de DAS na administração pública federal**. Brasília: Ipea, 2012a. (Relatório de pesquisa).

\_\_\_\_\_. **Mulheres e homens em cargos de direção e assessoramento superior (DAS) na carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG)**. Rio de Janeiro: Ipea, nov. 2012b. (Texto para Discussão, n. 1797).

ÁLVARES, M. L. M. Mulheres brasileiras em tempos de competição eleitoral: seleção de candidaturas e degraus de acesso aos cargos parlamentares. **Dados**, v. 51, n. 4, p. 895-939, 2008.

ALVES, I. C. da S. Burocracia representativa e perspectiva interseccional de gênero e raça nas políticas públicas. **RESPUBLICA**, v. 17, n. 1, p. 22-42, 2020.

ALVES, J. E. D. A redução do hiato de gênero nas taxas de atividade no mercado de trabalho. **EcoDebate**, 23 dez. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3AG75i3>>.

ARAÚJO, C. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. **Revista de Sociologia Política**, n. 24, p. 193-215, jun. 2005.

AVELAR, L. (Org.). **Mulheres na elite política brasileira**. São Paulo: Editora Unesp; Fundação Konrad Adenauer, 2001.

BARREIRA, I. (Org.). **Chuva de papéis**: ritos de símbolos de campanhas eleitorais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1998.

BELTRÃO, K. I.; ALVES, J. E. D. A reversão do hiato de gênero na educação brasileira no século XX. **Cadernos de Pesquisa**, v. 39, n. 136, p. 125-156, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/3RtebFR>>.

BORBA, A. Legislando para as mulheres. *In*: BORBA, A.; FARIA, N.; GODINHO, T. (Org.). **Mulher e política**: gênero e feminismo no Partido dos Trabalhadores. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998. p. 153-172.

BOURDIEU, P. (Ed.). **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

BRASIL. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **A participação das mulheres negras nos espaços de poder**. Brasília: Seppir, [s.d.]. Disponível em: <<https://bit.ly/3V9jblG>>.

COLLINS, P. H. (Ed.). **Black feminist thought**: knowledge, consciousness, and politics of empowerment. New York: Routledge, 2000.

COLLINS, P. H.; SILVA, K. A. da.; GOMES, M. C. A. Interseccionalidade, opressão epistêmica e resistência: uma entrevista com Patrícia Hill Collins. **Trabalhos em Linguística Aplicada**, v. 60, n. 1, p. 328-337, 2021.

COSTA, C. L. J. Representatividade negra no Executivo municipal: impacto da posição partidária para a eleição de mulheres e homens negras nas prefeituras da Bahia. **Odeere**, v. 6, n. 1, p. 193-208, 2021.

CRENSHAW, K. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Estudos Feministas**, v. 10, n. 1, p. 171-188, 2002.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Gênero, raça e competências de direção no serviço público federal**. Brasília: Enap, 2004. (Cadernos Enap, n. 31).

GROSSI, M. P.; MIGUEL, S. M. Transformando a diferença: as mulheres na política. **Estudos Feministas**, v. 9, n. 1, p. 167-206, 2001.

KATZ, R. S.; MAIR, P. (Ed.). **Party organization**. London: Sage, 1992.

MOSTAFA, J. *et al.* Igualdade de gênero. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 26, p. 317-383, 2019.

MIGUEL, L. F. Política de interesses, política do desvelo: representação e “singularidade feminina”. **Estudos Feministas**, v. 9, n. 1, p. 253-267, 2001.

OSÓRIO, R. G. **Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil**. Brasília: OIT, 2006. (Cadernos GRPE, n. 2).

PENHA, P. H. E.; PICANÇO, F. S. Desigualdade de gênero e raça no funcionalismo público federal: uma análise exploratória dos efeitos da Lei nº 12.990/2014. *In*: SILVA, T. D.; AQUINO, L.; AVELAR, J. (Org.). Implementação de ações afirmativas para negros e negras no serviço público: desafios e perspectivas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 31, p. 21-33, dez. 2021.

PHILLIPS, A. De uma política de ideias a uma política de presença? **Estudos Feministas**, v. 9, n. 1, p. 268-290, 2001.

PINHEIRO, L. S. (Org.). **Vozes femininas na política: uma análise sobre mulheres parlamentares no pós-Constituinte**. Brasília: SPM, 2007.

PINHEIRO, L. S. *et al.* **Mulheres e trabalho: breve análise do período 2004-2014**. Brasília: Ipea, mar. 2016. (Nota Técnica Disoc, n. 24).

PINTO, C. R. J. (Org.). **Uma história do feminismo no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

POWER, T. J.; ZUCCO JUNIOR, C. Estimating ideology of Brazilian legislative parties, 1990-2005: a research communication. **Latin American Research Review**, v. 44, n. 1, p. 218-246, 2009.

RIBEIRO, D. (Coord.). **Lugar de fala**. São Paulo: Jandaíra, 2019.

SILVA, T. D.; AQUINO, L.; AVELAR, J. (Org.). Implementação de ações afirmativas para negros e negras no serviço público: desafios e perspectivas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 31, dez. 2021.

SILVA; T. D.; LOPEZ, F. G. **Cor ou raça do serviço civil ativo do Executivo federal (1999-2020)**. Brasília, Ipea, 2021. (Nota Técnica Diest, publicação preliminar).

SILVA, T. D.; SILVA, J. M. da. **Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei nº 6.738/2013**. Brasília: Ipea, fev. 2014. (Nota Técnica Disoc, n. 17).

TABAK, F. (Org.). **Mulheres públicas: participação política e poder**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2002.

TOKARSKI, C. P. *et al.* Igualdade de gênero. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 29, 2022.

UNFPA BRAZIL – FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração e plataforma de ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher**. Pequim: UNFPA Brazil, 1995. Disponível em: <<https://bit.ly/3AG0uEo>>.

URBINATI, N. Representation as advocacy: a study of democratic deliberation. **Political Theory**, v. 28, n. 6, p. 758-786, 2000.

XAVIER, E. de M.; YANNOULAS, S. C. Os tetos e as paredes de vidro da administração pública federal brasileira (1995-2017). **Revista da ABET**, v. 18, n. 2, p. 276-299, 2019.

**ANEXO A**

**TABELA A.1**  
**Trajetória da posição ideológica dos partidos (1997-2021)**

Partido	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012	2013-2016	2017-2020	2021
Democratas (DEM)	0,79	0,72	0,67	0,64	0,79	0,74	0,43
Movimento Democrático Brasileiro (MDB)	0,07	0,15	0,12	0,06	0,18	0,39	0,14
Partido Comunista do Brasil (PCdoB)	-0,97	-0,90	-0,74	-0,72	-0,73	-0,74	-0,83
Partido Democrático Trabalhista (PDT)	-0,54	-0,50	-0,35	-0,37	-0,33	-0,40	-0,37
Partido Liberal (PL)	0,63	0,43	0,42	0,33	0,41	0,44	0,49
Progressistas (PP)	0,85	0,79	0,68	0,53	0,61	0,58	0,51
Partido Socialista Brasileiro (PSB)	-0,66	-0,63	-0,54	-0,48	-0,42	-0,17	-0,43
Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	0,16	0,18	0,14	0,09	0,22	0,48	0,16
Partido dos Trabalhadores (PT)	-0,88	-0,79	-0,52	-0,53	-0,52	-0,67	-0,70
Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	0,57	0,46	0,38	0,28	0,33	0,20	0,46
Cidadania	-0,61	-0,40	-0,40	-0,18	-0,21	-0,13	-0,01
Partido Socialismo e Liberdade (PSol)	-	-	-	-0,95	-0,96	-0,90	-0,88
Partido Verde (PV)	-	-	-	-0,26	-0,23	-0,07	-
Partido Social Democrático (PSD)	-	-	-	-	0,37	0,40	0,30
Podemos (Pode)	-	-	-	-	-	0,27	0,40
Partido Republicano da Ordem Social (Pros)	-	-	-	-	-	0,02	0,03
Partido Social Cristão (PSC)	-	-	-	-	-	0,54	0,60
Rede Sustentabilidade (Rede)	-	-	-	-	-	-0,55	-
Republicanos	-	-	-	-	-	0,43	0,55
Solidariedade	-	-	-	-	-	0,15	0,19
Partido Novo (Novo)	-	-	-	-	-	-	0,72
Partido Social Liberal (PSL)	-	-	-	-	-	-	0,81

Fonte: Brazilian Legislative Surveys (waves 1-8, 1990-2017). Disponível em: <<https://bit.ly/3c68MLG>>.

Obs.: Não existem mais os partidos com as denominações Democratas (DEM) e Partido Social Liberal (PSL), que se fundiram para formar o partido União Brasil (União).



## TRAJETÓRIA DOS MILITARES NA BUROCRACIA FEDERAL BRASILEIRA: NOTAS INICIAIS<sup>1</sup>

Flávia de Holanda Schmidt<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Os últimos anos testemunharam uma intensificação significativa do debate público acerca do papel dos militares e das Forças Armadas (FAs) no Estado brasileiro. De modo mais específico, o papel da ocupação dos militares no âmbito do Estado tem sido um dos grandes motes da discussão atual. Onde deveriam e onde *não* deveriam estar os militares na burocracia federal brasileira?

Em um país em que a sociedade e a classe política demonstram um interesse pouco estruturado sobre a defesa nacional, parte-se da premissa de que o foco recente nesse debate tem sido alavancado pelos recentes deslocamentos de poder e pela conjuntura política polarizada decorrente de tais deslocamentos. Parece haver maior foco em dar sentido aos papéis desempenhados pelos militares fora dos quartéis que em entender e avaliar a efetividade do que eles fizeram, têm feito e seguem fazendo dentro dos quartéis.

Assim, é frequente que, a exemplo de diversas outras pautas do debate contemporâneo, as hipóteses aventadas para a questão proposta anteriormente, isso quando não tratadas como respostas definitivas, sejam pouco informadas por evidências. A escassez de pesquisas e análises empíricas sobre o tema *militares e burocracia* não é realidade do campo apenas no Brasil. Ainda em 1970, Miewald (1970, tradução nossa, p.129) afirmava que na literatura da administração pública “não havia fundamentos teóricos suficientes nem dados empíricos adequados disponíveis para nos permitir compreender os meandros da operação” dos militares como parte do governo. Em grande medida, globalmente, pesquisas publicadas sobre o pessoal militar e as organizações militares seguem raras (Charbonneau *et al.*, 2021). No Brasil, é necessário pontuar que a intensificação da realização de estudos

---

1. A autora agradece a Ademar Pires Guedes e aos demais membros da equipe do Atlas do Estado Brasileiro o apoio no tratamento dos dados assim como as sugestões dos pareceristas e, também, de Rodrigo Fracalossi de Moraes e Luiz Felipe Giesteira. Todos os erros e omissões remanescentes são de responsabilidade da autora. Trechos deste capítulo recuperam informações e análises apresentadas em Schmidt (2022).

2. Técnica de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). E-mail: <flavia.schmidt@ipea.gov.br>.

extramuros aos quartéis e às chamadas escolas militares<sup>3</sup> sobre a área de defesa nacional é um fenômeno relativamente recente na academia brasileira.<sup>4</sup>

Além do debate social, há, no momento da conclusão deste trabalho, um debate legislativo em curso. De modo mais amplo, discute-se a exclusão de militares das FAs bem como de policiais e bombeiros militares dos estados e do Distrito Federal, magistrados e promotores das categorias de servidores diretamente afetadas pela Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2020, chamada pelo governo de PEC da Nova Administração Pública – ainda que os contingentes de militares da ativa representassem 30% dos vínculos públicos do Executivo federal em 2017 (Lopez e Guedes, 2020) e que seja o Ministério da Defesa (MD) o órgão com maior quantidade de vínculos de servidores em exercício e de inativos e pensionistas, e, consequentemente, o maior valor total de folha de pagamento de 2021.<sup>5</sup>

Debate-se ainda a presença de militares em cargos civis na administração pública federal. Revisão feita no *Anuário 2020: Forças Armadas e defesa no Brasil*, do Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas (Vitelli e Bigatão, 2020), por exemplo, revelou que *militares no governo* foi o tema mais tratado sobre as FAs na mídia nacional de 2020, representando mais de 33% de todas as categorias abordadas pelos periódicos. Em 1º de julho de 2021, entrou em vigor um decreto (Decreto nº 10.727) sobre cargos e funções considerados de natureza militar, que passou a considerar de natureza militar cargos e funções exercidos por militares que compõem a estrutura regimental de alguns ministérios e órgãos da administração indireta. Seu efeito prático é expandir os cargos militares para aqueles meramente ocupados por militares, permitindo-lhes aumentar o período em que os militares podem atuar nesses cargos fora do âmbito das Forças Armadas sem prejuízo às progressões e promoções usuais na carreira militar. Em sentido contrário, a PEC nº 21/2021 acrescenta um inciso ao art. 37 que imporia que militares que tivessem menos de dez anos de serviço teriam de se afastar das atividades ligadas às FAs para exercer cargos de natureza civil na administração pública, nos três níveis da Federação, e que os com mais de dez anos de serviço passariam para a inatividade automaticamente pela posse no novo cargo.

Inserido no projeto Atlas do Estado Brasileiro, este capítulo tem por objetivo principal apresentar análises descritivas sobre a trajetória da ocupação de militares no âmbito da burocracia federal, a partir do conjunto de dados gerados pelo atlas e ainda

3. Cabe especial destaque para a Escola Superior de Guerra (ESG) como produtora e tema de diversos estudos.

4. Um marco recente importante para esse movimento foi o Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (Pró-Defesa), instituído em 2005, com o objetivo de implantar redes de cooperação acadêmica na área de defesa nacional, na produção de pesquisas científicas e tecnológicas e na formação de recursos humanos pós-graduados na área, mediante iniciativa conjunta do MD e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Antes disso, algumas obras anteriores de autores brasileiros seguem como referências fundamentais sobre as relações entre militares e o Estado brasileiro. Como apenas alguns exemplos não exaustivos, citam-se Castro (1990), D'Araujo (1994), Mathias (2004) e Oliveira (1987).

5. Segundo dados do Portal da Transparência. Disponível em: <<https://bit.ly/3AJAmss>>. Acesso em: 21 out. 2021.

não explorados para o caso nacional. É importante distinguir que pelo menos duas diferentes análises poderiam ser feitas a partir dos dados do Atlas do Estado Brasileiro no que concerne à presença, à evolução e a alguns aspectos particulares dos militares no âmbito da burocracia brasileira. A primeira possibilidade é observar, a partir das famílias tipicamente militares da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), nas diversas bases utilizadas pelo atlas, a dinâmica dos contingentes militares ao longo das últimas décadas – ou seja, a dinâmica da ocupação dentro dos quartéis. Outra possibilidade mais imediata seria focar no que fazem os militares fora dos quartéis, para captar a militarização da burocracia de forma longitudinal, operacionalizada pela participação dos militares na ocupação de cargos na burocracia civil, que é uma das dimensões possíveis para captar esse fenômeno.

Ambas as abordagens são inovadoras, a partir dos dados existentes no Atlas do Estado Brasileiro, e trariam luzes necessárias ao debate atual, eivado de sombras. Este trabalho focará primordialmente, de forma descritiva e analítica, na análise longitudinal dos contingentes militares, raramente contemplados em análises sobre a força de trabalho do setor público (Lopez e Guedes, 2020), percorrendo brevemente sobre a presença de militares em cargos civis, a partir dos dados disponíveis para essa segunda possível pretensão analítica.

Além desta introdução, este capítulo está organizado em mais cinco seções. A segunda retoma alguns marcos legais e documentos oficiais fundamentais para compreender a ocupação de militares no Brasil quando atuando em cargos e funções militares. Segue-se a isso, na terceira seção, uma breve discussão sobre a ocupação de cargos e funções civis por militares. Na quarta seção, será apresentado o percurso metodológico que permitiu o desenvolvimento do conjunto de dados discutido neste trabalho, posto que inédito. Na quinta seção, são realizadas a análise dos dados e a discussão dos achados. O texto encerra-se com as considerações finais.

## **2 NOS TEXTOS LEGAIS: MILITARES COMO MILITARES**

O caráter historicamente específico dessa categoria de agentes públicos já foi apontado em estudos do campo jurídico que indicam que, até mesmo na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), já se faz diferenciação saliente entre militares e servidores públicos e demais profissionais a serviço do Estado (Kayat, 2010). Esta seção tem por objetivo revisitar, de modo não exaustivo, alguns marcos legais considerados fundamentais para dar sentido às análises do trabalho.

## 2.1 Militares como militares: aspectos gerais<sup>6</sup>

Militares são enquadrados como servidores públicos, porém têm situação, obrigações, deveres, direitos e prerrogativas regulamentados em legislação específica, o *Estatuto dos Militares* – Lei nº 6.880/1980. Nos termos do estatuto, são denominados militares os membros das FAs, que constituem uma categoria especial de servidores da pátria. No quadro 1, são sintetizadas as situações possíveis para os militares no país em tempos de paz.

QUADRO 1  
Situações de militares

Ativa	Inatividade
Militares de carreira.	Reserva remunerada, caso pertençam à reserva das Forças Armadas e percebam remuneração da União, porém sujeitos, ainda, à prestação de serviço na ativa, mediante convocação ou mobilização.
Militares temporários (prestação de serviço militar, obrigatório ou voluntário).	Reformados, caso, tendo passado por uma das situações anteriores, estejam dispensados, definitivamente, da prestação de serviço na ativa, mas continuem a perceber remuneração da União.
Componentes da reserva das FAs quando convocados, reincluídos, designados ou mobilizados.	Reserva remunerada e, excepcionalmente, reformados que estejam executando tarefa por tempo certo, segundo regulamentação para cada FA.
Alunos de órgão de formação de militares da ativa e da reserva.	

Fonte: Brasil (1980).

O *Estatuto dos Militares* define a carreira militar como aquela caracterizada por atividade continuada e inteiramente devotada às finalidades precípua das Forças Armadas, denominada atividade militar. A carreira militar é ainda privativa do pessoal da ativa, inicia-se com o ingresso nas FAs e obedece às diversas sequências de graus hierárquicos.

Algumas distinções importantes são necessárias, conquanto impactam diretamente a análise das dimensões de ocupação que será feita neste trabalho. Os militares de carreira, nos termos do *Estatuto dos Militares*, são aqueles da ativa que, no desempenho voluntário e permanente do serviço militar, tenham vitaliciedade, assegurada ou presumida, ou estabilidade adquirida. Para os praças, a estabilidade é assegurada após dez anos ou mais de tempo de efetivo serviço – alínea “a” do inciso IV, *caput* do art. 50 da Lei nº 6.880/1980. Para os oficiais de carreira, há a presunção de vitaliciedade, que significa que o oficial militar somente perderá o posto e a patente se for julgado indigno do oficialato ou com este incompatível, por decisão do Superior Tribunal Militar

6. A legislação brevemente revisitada nesta seção é relativa a tempos de paz. Em tempos de guerra, todo cidadão brasileiro mobilizado para o serviço ativo nas Forças Armadas é considerado militar e sujeito às mesmas regulamentações. A CF/1988 faz apenas uma ressalva a deputados e senadores, ao dispor que a incorporação desses às FAs, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá de prévia licença da Casa respectiva, no seu art. 53, § 7º.

(STM), de caráter permanente, em tempo de paz, não sendo possível a destituição do cargo por meio de ato administrativo do Poder Executivo. Por decisão do mesmo tribunal, é possível, para oficiais de carreira, a reforma como sanção disciplinar em decorrência de decisão de conselho de justificação – ou seja, a *aposentadoria compulsória* – como punição, no grau hierárquico em que possuir na ativa, com proventos proporcionais ao tempo de serviço. Essa mesma condição se aplica aos praças com estabilidade, para quem a decisão pela reforma disciplinar também é possível, após conselho de disciplina, mas com decisão do comandante da força a que estiver vinculado o militar.

Após a passagem para a inatividade, os militares de carreira têm assegurada a percepção de proventos, com base no soldo integral do posto ou da graduação que possuía por ocasião da transferência para a inatividade remunerada.<sup>7</sup> Os militares temporários podem ser praças ou oficiais, de acordo com seu nível de formação, para serviço ativo temporário em áreas de interesse das FAs, obrigatório ou voluntário, tendo assim um vínculo precário e por tempo determinado com as forças. Findo o período de serviço ativo, não adquirem estabilidade e passam a compor a reserva não remunerada das Forças Armadas.

Nesse sentido, uma distinção importante entre o ingresso no serviço público civil e nas Forças Armadas dá-se pelas condições de ingresso: nas FAs, o ingresso é possível por incorporação, matrícula ou nomeação<sup>8</sup> aos brasileiros<sup>9</sup> que preenchem os requisitos estabelecidos em lei e nos regulamentos de cada força. A incorporação destina-se, em maior extensão, ao serviço militar obrigatório, chamado *inicial* quando prestado pelos cidadãos brasileiros nascidos entre 1º de janeiro e 31 de dezembro, no ano em que completarem 19 anos de idade.<sup>10</sup> O serviço militar obrigatório, tanto por incorporação como por matrícula em órgãos de formação de reserva, é temporário e não garante acesso à carreira militar.

A nomeação para postos e graduações militares, no caso do serviço militar voluntário, por sua vez, também se dá no interesse de necessidades específicas das

7. A passagem para a inatividade dá-se nas seguintes hipóteses: i) contar mais de 35 anos de serviço; e ii) atingir a idade limite de permanência em atividade no posto ou na graduação, ou, no caso dos oficiais, pela situação coloquialmente nominada “carona”. Isso ocorre em duas situações: i) quando o capitão de mar e guerra ou o coronel integram a lista de escolha a ser apresentada ao presidente da República, pelo número de vezes fixado pela lei de promoções em vigor, caso na referida lista de escolha tenha entrado oficial mais moderno – ou seja, que se encontre abaixo na escala hierárquica – do seu respectivo corpo, quadro, arma ou serviço; e ii) quando o capitão de mar e guerra ou o coronel estiverem inabilitados para o acesso por não possuírem os requisitos para a promoção ao primeiro posto de oficial-general, ultrapassado duas vezes, consecutivas ou não, por oficial mais moderno do respectivo corpo, quadro, arma ou serviço. Há também a possibilidade de passagem para a inatividade pela chamada “quota compulsória”, um mecanismo administrativo que as FAs usam para abrir vagas para promoções para praças ou oficiais de carreira.

8. São formas de provimento de cargo público civil, previstas no art. 8º da Lei nº 8.112/1990: nomeação, promoção, readaptação, reversão, aproveitamento, reintegração e recondução.

9. O oficialato, em qualquer uma das forças, é possível apenas para brasileiros natos.

10. Todos esses aspectos são disciplinados pela Lei do Serviço Militar (Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964) e suas regulamentações.

forças, para militares temporários apenas, por doze meses, renováveis.<sup>11</sup> Assim, é possível a permanência como militar temporário, sem exigência de concurso público. O acesso à carreira militar, contudo, ocorre mediante conclusão de curso de formação, cujo acesso, na atualidade, tem sido por processo seletivo para os órgãos de formação de militares da ativa.

Todas as forças possuem em sua estrutura as chamadas “escolas de formação” específicas, tanto para a formação de oficiais como para a formação de graduados. Para cada uma destas, as forças possuem autonomia para a fixação de condições específicas, como as relacionadas à *nacionalidade, idade, aptidão intelectual, capacidade física e idoneidade moral*. Contudo, ainda que omissa no *Estatuto dos Militares*, o sexo também está entre as condições que permitem ou não o acesso às escolas, com frequente desvantagem numérica de vagas disponíveis para as mulheres,<sup>12</sup> até mesmo quarenta anos após o ingresso das primeiras mulheres nas forças. O ingresso em alguns quadros, serviços ou armas também não é, ainda em 2022, permitido às mulheres. Nesse mesmo ano, as mulheres também estavam presentes como cabos,<sup>13</sup> sargentos, suboficiais e oficiais, não havendo, nas Forças Armadas brasileiras, até então, mulheres como praças nas graduações de soldados e taifeiros, nem por meio de concurso público ou processos seletivos, nem por intermédio do serviço militar obrigatório.<sup>14</sup> Critérios relacionados à idade máxima de admissão também são presentes nos processos seletivos.

Sendo a hierarquia e a disciplina as bases institucionais precípua das FAs, outra distinção importante é sobre os *círculos hierárquicos*: oficiais e praças.<sup>15</sup>

Círculos hierárquicos são “âmbitos de convivência entre os militares da mesma categoria e têm a finalidade de desenvolver o espírito de camaradagem, em ambiente de estima e confiança, sem prejuízo do respeito mútuo” (Brasil, 1980, art. 15). Contudo, é importante destacar que, sendo os círculos hierárquicos estruturas

11. Normalmente até o limite máximo de 96 meses de serviço total nas FAs ou até mesmo o limite de 45 anos de idade, não podendo completar 46 anos de idade no serviço ativo, descontado eventual tempo de serviço público civil anterior.

12. Na Escola Preparatória de Cadetes do Ar (EPCAR), da Força Aérea Brasileira (FAB), por exemplo, o edital do exame de admissão para 2022 informava 130 vagas, sendo 110 para o sexo masculino e vinte para o sexo feminino; por sua vez, na Escola Preparatória de Cadetes do Exército (EsPCEX), disponibilizaram quatrocentas vagas para o sexo masculino e quarenta vagas para o sexo feminino. No Colégio Naval, escola de equivalente nível de formação da Marinha, o acesso a mulheres ainda não era previsto para 2022, ainda que a Escola Naval, instituição de ensino superior da Marinha do Brasil (MB), já permita a matrícula de mulheres desde 2014; para essas instituições, o acesso é mediante exames de admissão diretamente para a escola, e, nesses casos, entre as dezesseis vagas oferecidas, dez eram para candidatas do sexo feminino. Os concluintes do Colégio Naval poderão ser matriculados no primeiro ano da Escola Naval sem novo processo seletivo caso estejam, na classificação final do curso, dentro do número de vagas disponibilizadas anualmente pela Marinha.

13. Apenas na MB e no Exército Brasileiro (EB).

14. Não foi identificado impedimento legal para isso, posto que o *Regulamento da Lei do Serviço Militar*, em seu art. 5º, §§ 2º e 3º, dispõe que “é permitida prestação do Serviço Militar pelas mulheres que forem voluntárias” e que “O Serviço Militar a que se refere o parágrafo anterior poderá ser adotado por cada Força Armada segundo seus critérios de conveniência e oportunidade” (Brasil, 1980).

15. Há ainda os praças especiais, que têm seu acesso aos círculos regulado também no *Estatuto dos Militares*. Nesse grupo, estão os guardas-marinha, os aspirantes a oficial e os alunos de órgãos específicos de formação de militares.

factuais e simbólicas muito importantes na organização das FAs, a exemplo do que ocorre nas ocupações públicas de natureza civil, há possibilidades de mobilidade entre os círculos e, portanto, entre graduações e postos. Tais possibilidades de mobilidade se dão principalmente mediante aprovação em processo seletivo para as escolas militares e conclusão dos respectivos cursos de formação. Um praça formado, por exemplo, em uma escola de formação de sargentos de uma das forças, pode prestar concurso de admissão às escolas de formação de oficiais, desde que atenda aos demais requisitos do edital; analogamente, militares temporários podem candidatar-se a cursos que lhes permitam ingressar na carreira militar.

As FAs organizam-se como uma pirâmide, em que a base é formada pelos praças, seguidos pelos graduados, estando os oficiais no topo da pirâmide, sendo essa dimensão quantitativa relevante para a análise dos efetivos que é feita na seção 5 deste capítulo. Os graus hierárquicos dos oficiais são os *postos*; para os praças (graduados, cabos, soldados e taifeiros), são as *graduações*. Os oficiais são incumbidos de funções de comando, chefia e direção, enquanto os graduados auxiliam ou complementam as atividades dos oficiais no adestramento, no emprego de meios, na instrução e na administração. Cabos, soldados e taifeiros são chamados de *elementos de execução*.

A ascensão funcional é feita por meio de promoções, que são regulamentadas no âmbito de cada força, que conta com regulamentos específicos de promoção de oficiais e praças, sendo algumas regras gerais definidas comumente no *Estatuto dos Militares*, como a proporção mínima de vagas por posto que devem ser abertas anualmente para garantir “a renovação, o equilíbrio e a regularidade de acesso” (Brasil, 1980, art. 61), e na lei de promoção de oficiais da ativa (Lei nº 5.821, de 10 de novembro de 1972), em que são definidas as datas de promoção de oficiais-generais, oficiais e praças e os critérios de promoção, entre outras matérias, por exemplo.

Assim como a situação funcional dos militares conta com norma própria e específica, a remuneração também segue normativos próprios.<sup>16</sup> Soldo é o termo que define, no âmbito militar, a parcela básica mensal da remuneração e dos proventos, inerente ao posto ou à graduação do militar, sendo irredutível. A remuneração dos militares é composta do soldo, de adicionais e de gratificações, sendo sempre calculada com base no soldo inerente ao seu posto ou à sua graduação, independentemente do cargo que ocupar. Assim, por exemplo, no âmbito das forças, caso um major seja designado para ocupar determinado cargo na estrutura organizacional de uma organização militar que seja definido como de ocupação preferencial de um coronel, sua remuneração é a do seu posto – ou seja, de major.

---

16. A MP nº 2.215-10, regulamentada pelo Decreto nº 4.307, de 18 de julho de 2002.

## 2.2 A questão dos efetivos

O aspecto que será contemplado nesta subseção é sobre os efetivos das forças em tempos de paz. Há, para cada força, dois marcos legais de referência: a fixação em lei dos limites de efetivo, que institui o chamado *efetivo fixado*; e a regulamentação anual, via decreto, da parcela do efetivo fixado em lei que é distribuída a cada ano, o *efetivo distribuído*. Além destes, há ainda o *efetivo existente*, que é a quantidade de militares em cada posto, graduação, corpo, quadro ou serviço existentes em atividade, em determinada data.

Os quadros 2, 3 e 4 apresentam os efetivos fixados e distribuídos para cada força, com base nos regulamentos para 2021.

QUADRO 2  
Limites de efetivo do Exército Brasileiro

Postos e graduações	Exército (limites legais)	Base legal	Exército (efetivo fixado para 2021)	Base legal
Oficiais-generais	182	Lei nº 7.150, de 1ª de dezembro de 1983	148	Decreto nº 10.575, de 14 de dezembro de 2020
Oficiais	40.000	Lei nº 7.150, de 1ª de dezembro de 1983	De carreira (20.899) Temporários (10.350)	Decreto nº 10.575, de 14 de dezembro de 2020
Subtenentes e sargentos	75.000	Lei nº 7.150, de 1ª de dezembro de 1983	De carreira (30.678) Quadro especial (3.198) <sup>1</sup> Temporários (14.300)	Decreto nº 10.575, de 14 de dezembro de 2020
Cabos e soldados	210.510	Lei nº 7.150, de 1ª de dezembro de 1983	136.828	Decreto nº 10.575, de 14 de dezembro de 2020

Elaboração da autora.

Nota: <sup>1</sup> O Quadro Especial de Terceiros-Sargentos e Segundos-Sargentos do Exército, criado pela Lei nº 12.872, de 24 de outubro de 2013, é destinado ao acesso e à promoção de cabos e taifeiros-mores da ativa com estabilidade assegurada e incorporou os terceiros-sargentos da ativa de integrantes do Quadro Especial de Terceiros-Sargentos do Exército, extinto pela Lei nº 12.872, de 24 de outubro de 2013.

QUADRO 3  
Limites de efetivo da Marinha do Brasil

Postos e graduações	Marinha (limites legais)	Base legal	Marinha (efetivo fixado para 2021)	Base legal
Oficiais-generais	87	Lei nº 9.519, de 26 de novembro de 1997	86	Decreto nº 10.619, de 5 de fevereiro de 2021
Oficiais	10.620	Lei nº 9.519, de 26 de novembro de 1997	De carreira (8.864) Temporários (3.759)	Decreto nº 10.619, de 5 de fevereiro de 2021
Praças	69.800	Lei nº 9.519, de 26 de novembro de 1997		

Elaboração da autora.

**QUADRO 4**  
**Limites de efetivo da Força Aérea Brasileira**

Postos e graduações	Aeronáutica (limites legais)	Base legal	Aeronáutica (efetivo fixado para 2021)	Base legal
Oficiais-generais	87	Lei nº 11.320, de 6 de julho de 2006	87	Decreto nº 10.618, de 5 de fevereiro de 2021
Oficiais	Superiores (3.200) Intermediários e subalternos (7.800)	Lei nº 11.320, de 6 de julho de 2006	Superiores (2.836) Intermediários e subalternos (5.706) Quadro feminino de oficiais <sup>1</sup> (5) Quadro de oficiais-capelães (45) Temporários – oficiais superiores (20) Oficiais subalternos (5.825)	Decreto nº 10.618, de 5 de fevereiro de 2021
Subtenentes e sargentos	26.200	Lei nº 11.320, de 6 de julho de 2006	-	-
Cabos e soldados	34.100	Lei nº 11.320, de 6 de julho de 2006	-	-
Taifeiros	1.750	Lei nº 11.320, de 6 de julho de 2006	-	-

Elaboração da autora.  
Nota: <sup>1</sup> Extinto em 1990.

Uma análise do quadro revela alguma heterogeneidade entre os dispositivos legais adotados para tratar a questão dos limites e das distribuições de efetivos em cada força. No caso do Exército, por exemplo, há a Lei nº 7.150/1983, que fixa os efetivos em tempo de paz e anualmente, por decreto, é feita a distribuição dos efetivos para todos os postos e graduações. Na Marinha e na FAB, por sua vez, os efetivos são também fixados em lei e distribuídos anualmente em decreto apenas para os oficiais, ficando sob responsabilidade dos respectivos comandantes distribuir, com a mesma periodicidade, mas em ato interno à cada uma dessas forças, os efetivos dos praças. Para todas as forças, contudo, o decreto anual de distribuição de efetivos delega aos comandantes das forças a competência para, obedecendo aos efetivos fixados, alterar em até 20% os efetivos distribuídos.

Assim, para chegar às tabelas 1 e 2, que apresentam os efetivos fixados e distribuídos para 2021 para as três forças, foi necessário revisitar três leis, três decretos e quatro portarias (uma da Marinha e três da FAB). Embora, na página oficial do MD, a informação seja apresentada,<sup>17</sup> os números disponibilizados para o EB no caso dos efetivos autorizados de praças não estão convergentes com a Lei nº 7.150/1983. No caso dos efetivos distribuídos, a informação disponível na página é de 2013 – ou seja, oito anos defasada.

17. Disponível em: <<https://bit.ly/3AK94SS>>.

**TABELA 1**  
**Efetivos de militares fixados em lei**

Posto ou graduação	Marinha	Exército	Aeronáutica	Total (MD)
Oficiais-generais	87	182	87	356
Oficiais	10.620	40.000	11.000	61.620
graduados (suboficiais, subtenentes e sargentos)	69.800	75.000	34.000	425.160
Cabos e soldados		210.510	35.850	
<b>Total</b>	<b>80.507</b>	<b>325.692</b>	<b>80.937</b>	<b>487.136</b>

Elaboração da autora.

**TABELA 2**  
**Efetivos de militares distribuídos (2021)**

Posto ou graduação	Marinha	Exército	Aeronáutica <sup>1</sup>	Total (MD)
Oficiais-generais	86	148	84	356
Oficiais	12.623	31.249	8.542	61.620
graduados (suboficiais, subtenentes e sargentos)	55.266 <sup>2</sup>	48.176	26.753 <sup>3</sup>	425.160
Cabos e soldados		136.828	34.100	
<b>Total</b>	<b>67.975</b>	<b>185.152</b>	<b>69.479</b>	<b>322.606</b>

Elaboração da autora.

Notas: <sup>1</sup> A Portaria nº 51/GC1 do Gabinete do Comandante da Aeronáutica (Gabaer), de 3 de março de 2021, altera o Decreto nº 10.618/2021 e redistribui os efetivos para 2021, sendo, portanto, esses os dados apresentados na tabela.

<sup>2</sup> Além desse número, a portaria MB/MD nº 7, de 1ª de março de 2021, distribuiu 10.451 vagas de praças temporárias.

<sup>3</sup> Portaria Gabaer nº 19/GC1, de 15 de janeiro de 2021. As vagas de praças temporárias foram distribuídas pela Portaria Gabaer nº 20/GC1, de 15 de janeiro de 2021.

### 2.3 Na política pública: o lugar dos efetivos na defesa nacional

A análise sobre a dimensão e também sobre outras variáveis do funcionalismo público deve ser feita em conexão com os arranjos de políticas públicas em que os diferentes grupos de servidores estão inseridos. Análises recentes que discutiram o suposto “inchaço” do funcionalismo público desde o início dos anos 2000 indicaram, por exemplo, que no Executivo federal a contratação se concentrou em ocupações do magistério superior (Barbosa, Silva e Lopez, 2021), o que é associado a uma política de expansão da educação superior, que contou inclusive com a criação concomitante de novas estruturas para isso (universidades e institutos federais de educação, ciência e tecnologia). Da mesma forma, metade da ocupação nos Estados é verificada em áreas como saúde e educação, bem como nas forças de segurança estaduais (Lopez e Guedes, 2020), sendo razoável supor que esse dado faça sentido para a sociedade diante da natureza dos serviços oferecidos por esses entes federativos.

No caso da defesa nacional, há uma situação paradoxal. Há clareza legal sobre os efetivos fixados e as atualizações anuais sobre os efetivos distribuídos, além da possibilidade de acompanhamento pela sociedade, ainda que de forma mais limitada que para os servidores civis, sobre os efetivos existentes, como discutido na segunda seção deste capítulo – situação que não existe em outras carreiras do serviço público civil. Contudo, à luz de alguns fatores, torna-se mais complexo e até mesmo intangível fazer análises mais sofisticadas com propriedade. Primeiramente, destaca-se mais uma vez o desinteresse e o desconhecimento social e político sobre as questões centrais da agenda de defesa. Adicionalmente, há ausência de conflitos e seu envolvimento frequente com atividades que as distanciam de sua missão principal, quando não de sua destinação constitucional (Rocha, 2011). O que seriam escassez e excesso de tropas em um país convicto da baixa probabilidade de guerras convencionais e, inclusive, da real necessidade de defesa do território no médio e longo prazos? Qual seria a remuneração justa para militares? E a escolaridade necessária para o desempenho de suas funções? Em que lugares do território nacional e das fronteiras eles deveriam estar lotados?

Dois documentos ostensivos poderiam ser uma referência para essas análises por parte da sociedade civil e do Congresso Nacional: a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END). Aquela estabelece objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas de poder, enquanto esta se ocupa de definir como colocar em prática as definições da PND. Por determinação da Lei Complementar (LC) nº 136/2010, esses dois documentos, com o *Livro Branco de Defesa Nacional* (LBDN), devem ser enviados ao Legislativo a cada quatro anos, com suas respectivas atualizações. Giesteira, Matos e Ferreira (2021) somam ainda aos documentos de defesa no Brasil o Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa (Paed), indicado pelos autores como o documento essencial; os autores listam ali os grandes projetos de defesa do país.

Uma análise mais ampla dos documentos, ainda que ideal, exorbita os objetivos deste trabalho. É importante destacar que foram revistos, para esta subseção, as versões da PDN e da END disponíveis no *site* do Ministério da Defesa em setembro de 2021; atualizações que foram submetidas à apreciação do Congresso Nacional em julho de 2020. Não há informação sobre a aprovação dessas revisões, e o próprio *site* da Defesa indica que estão em vigor as versões submetidas em 2016, não localizadas no portal do ministério. Apenas em consulta ao *site* do Senado Federal, foi possível identificar que os textos foram aprovados naquela Casa em 3 de junho de 2022 e remetidos à Câmara dos Deputados, sob o PDL nº 1.127/2021. Contudo, permanecem em vigor os Decretos nºs 5.484/2005 e 6.703/2008, que aprovam, respectivamente, versões anteriores da PDN e da END que não apenas não são as referenciadas no *site* do MD, como também não estão disponíveis ou não foram localizadas pela autora, ainda que seus decretos de aprovação não tenham sido revogados.

O *Livro Branco da Defesa Nacional* também foi analisado. Ainda que *pessoal* conste no Paed como um dos projetos estratégicos das FAs, como indicado em Giesteira, Matos e Ferreira (2021), o arquivo do documento não foi identificado nas buscas realizadas.

Na PDN, não há referência expressa à questão dos efetivos em termos numéricos; na END, por seu turno, trata-se da concepção estratégica de defesa sobre a necessidade de o país poder ampliar rapidamente seus recursos humanos em prol da defesa nacional, com o objetivo de enfatizar a importância da capacitação e do serviço militar obrigatório.

Adicionalmente, na seção dedicada a capacidades nacionais de defesa, é tratado sobre o serviço militar obrigatório (reserva qualificada e em condições de ser convocada para atuar em prol da defesa da pátria) e, também, a respeito de uma indicação mais detalhada de como tratar a composição dos efetivos diante das diversas possibilidades, como neste trecho:

a composição dos efetivos deverá, pois, estar em consonância com a política de emprego racional dos recursos humanos, sendo imperativo buscar-se o equilíbrio entre o ingresso do militar de carreira e o do militar temporário, visando equilibrar a necessidade de formação de reservas e o atendimento das necessidades funcionais de cada Força (Brasil, 2016, p. 39-40).

A seção dedicada às estratégias e às ações estratégicas de defesa indica como ações estratégicas: i) AED-15 – aperfeiçoar o serviço militar obrigatório; e ii) AED-16 – intensificar a presença de diversos setores governamentais nas áreas estratégicas de baixa densidade demográfica. Entretanto, na estratégia de dimensionamento do setor de defesa, não dá qualquer indicação clara sobre as tendências da ocupação militar nas forças. Essa tendência é apenas formalizada na estratégia dedicada à capacitação e à dotação de recursos humanos, na qual é mencionada a necessidade de maior eficiência de seu emprego e a racionalização do pessoal do setor de defesa, militar e civil, além da utilização de recursos humanos alternativos (quadros temporários, profissionais terceirizados e contratação de serviços).

Também no LBDN<sup>18</sup> há sinalizações mais claras sobre a redução de efetivos no trecho dedicado à Marinha: “a Marinha conta, atualmente, com um efetivo de cerca de 80 mil militares. Planeja reduzi-lo para 69 mil, gradualmente, até 2030, de forma a se adequar a um cenário prospectivo nacional mais próximo à realidade” (Brasil, 2020a, p. 63). Nenhuma manifestação análoga foi feita nas seções dedicadas ao Exército nem à FAB.

18. O LBDN também contém anexos com detalhamentos sobre os efetivos existentes e sua localização no território, exposta de forma sem comparabilidade direta entre as forças, replicados no anexo A deste capítulo.

Metas expressas de forma quantitativa em relação à questão dos efetivos foram ainda identificadas por Giesteira, Matos e Ferreira (2021) no Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, no programa Defesa Nacional: i) alterar a composição do quantitativo de graduados temporários da FAB de 10% para 19,7%; e ii) modificar a composição do quantitativo de oficiais temporários da FAB de 40% para 41%. Os autores ressaltam que não se pode encontrar correspondência rígida e formal, do tipo *top-down*, entre os documentos estratégicos do MD aqui mencionados e revistos e o PPA 2016-2019. A questão dos efetivos não foi tratada no programa Defesa Nacional do PPA 2020-2023.

### 3 A MILITARIZAÇÃO DA BUROCRACIA

A Lei nº 6.880/1980 reconhece a natural ocupação de cargos militares e funções militares. Assim, de acordo com o Estatuto dos Militares, cargo militar é um conjunto de atribuições, deveres e responsabilidades cometidos a um militar em serviço ativo, e deve ser provido com pessoal que satisfaça aos requisitos de grau hierárquico e qualificação exigidos para seu desempenho, provido por ato de nomeação ou determinação expressa da autoridade competente. Por sua vez, a função militar é o exercício das obrigações inerentes ao cargo.

Não sendo um assunto recente, a ocupação de cargos e funções civis por militares, contudo, também prevista na Constituição e no Estatuto dos Militares, tem sido objeto de debate social mais amplo. Nesta seção, será discutida a militarização da burocracia.

#### 3.1 Militares como civis?

Dar sentido à ocupação dos militares fora dos quartéis, e aos sugeridos movimentos recentes nesse sentido, exige primeiramente, contudo, um olhar para os marcos legais que indicam as possibilidades para esses casos e, especialmente, para as recentes mudanças nesses marcos. Em resumo, são duas as situações em que militares das FAs podem estar ocupando cargos e funções civis: titulares de mandatos eletivos ou posse em cargo; e emprego ou função pública civil temporária não eletiva.<sup>19</sup>

Para a candidatura a mandatos eletivos, a CF/1988 faz uma distinção baseada no tempo de serviço dos militares: obtido o registro da candidatura, se o militar candidato contar menos de dez anos de serviço, será excluído do serviço ativo; se o

---

19. Militares na ativa que tomem posse em cargo ou emprego público civil permanente são transferidos para a inatividade (reserva não remunerada), portanto, deixam de ser militares, exceção feita para militares em quadros e corpos de saúde com profissões regulamentadas, que podem acumular dois cargos públicos. No caso de empregos, cargos ou funções públicas temporárias, o Estatuto dos Militares reconhece a atuação tanto na administração direta quanto na indireta (XII – ter passado à disposição de ministério civil, de órgão do governo federal, de governo estadual, de território ou Distrito Federal, para exercer função de natureza civil; e XIII – ter sido nomeado para qualquer cargo público civil temporário, não eletivo, inclusive da administração indireta).

militar candidato contar mais de dez anos de serviço, será agregado, com direito à remuneração, até seu regresso à força a que pertence, caso não seja eleito, podendo permanecer na condição de agregado até o ato da diplomação. Caso o militar candidato a mandato eletivo seja eleito, passará para a reserva remunerada na ocasião da diplomação, fazendo jus na inatividade a proventos proporcionais ao tempo de serviço.

A situação de “agregação” é reconhecida no Estatuto dos Militares, com o objetivo de amparar os afastamentos temporários do serviço ativo de militares para ocupar cargos civis, entre outras possibilidades. Como exemplo, todos os militares colocados à disposição exclusiva do MD ou de força diversa daquela a que pertença, até mesmo para ocupar cargo militar ou considerado de natureza militar, passa à situação de agregado.

Quando agregados, os militares da ativa deixam de ocupar vaga na escala hierárquica de seu corpo, seu quadro, sua arma ou seu serviço, nesta permanecendo “sem número”. Não há interrupção da remuneração para militares quando na situação de agregado. Contudo, há limites de tempo definidos para esses afastamentos durante o período de serviço ativo dos militares.<sup>20</sup> Assim, por exemplo, para exercício de cargo, emprego ou função de natureza civil, o limite é de dois anos, durante toda a carreira. Por sua vez, para cargos ou funções de natureza militar ou considerados de natureza militar, é de três anos, prorrogáveis por um ano, para oficiais, e de quatro anos, prorrogáveis por um ano, para praças.

Assim, o fato de o cargo e a função serem considerados militares ou de natureza militar impacta diretamente a extensão do afastamento do militar e as possibilidades de ocupação de cargos fora da estrutura organizacional das forças por militares da ativa, sendo, portanto, uma das chaves analíticas possíveis para analisar um eventual movimento de militarização da burocracia no Brasil.

Recente regulamentação, datada de dezembro de 2019, permite que, ao longo de todo um governo – em tese de quatro anos –, por exemplo, militares estejam afastados para a ocupação de cargos de natureza militar. Para os cargos de natureza civil, o afastamento deve ser de dois anos. Há, contudo, a possibilidade de prorrogação desses dois anos, “em casos excepcionais, após autorização formal do Ministro de Estado da Defesa e do Comandante da Força Armada a que pertencer o militar” (Brasil, 2019, art. 5º, inciso III, § 3º). Merece atenção o fato de que essa possibilidade de prorrogação é também um advento normativo recente, introduzida por decreto de 2020.<sup>21</sup> Na prática, essa medida viabilizou para que o próprio MD e as forças se tornassem atores autônomos capazes de expandir o tempo de ocupação de cargos fora das forças sem prejuízos objetivos à carreira militar.

20. O Decreto nº 10.171/2019 dispõe sobre a passagem à disposição de militares das FAs.

21. Decreto nº 10.528, de 26 de outubro de 2020.

Além dos atos do Executivo (decretos) de 2019 e 2020, em 2021 o marco que define o que são os cargos e as funções de natureza militar foi também alterado mediante decreto, como expõe o quadro 5.

**QUADRO 5**  
**Cargos e funções de natureza militar**

Até 1ª de julho de 2021	Desde 1ª de julho de 2021, pelo Decreto nº 10.727/2021
1) Os estabelecidos em caráter permanente ou temporário, no âmbito dos comandos das forças singulares, com exercício em uma das outras forças.	1) Os estabelecidos em caráter permanente ou temporário, no âmbito dos comandos das forças singulares, <i>com exercício na própria força</i> ou em uma das outras FAs.
2) Os previstos em leis ou decretos, para exercício: a) na Presidência da República (PR), na Vice-Presidência da República (VPR) e em outros órgãos do governo federal; e b) em associação a organismos internacionais, no país ou no exterior.	2) Os previstos em leis ou decretos, para exercício: a) na Presidência da República, na Vice-Presidência da República e em outros órgãos do governo federal; e b) em associação a organismos internacionais, no país ou no exterior.
3) Os de comandante, oficial de Estado-maior e instrutor da Polícia Militar (PM).	3) Os de comandante, oficial de Estado-maior e instrutor da PM.
4) Os relativos ao pessoal integrante de forças militares destacadas no exterior, no quadro da segurança coletiva, a cargo de organizações internacionais.	4) Os relativos ao pessoal integrante de forças militares destacadas e <i>de missões e atividades de interesse da União</i> no exterior, a cargo de organizações internacionais, <i>ou por acordo bilateral com nações amigas</i> .
5) Os de instrutor em estabelecimentos de ensino militar, ou missões de instrução militar no exterior.	5) Os de instrutor e <i>monitor</i> em estabelecimentos de ensino militar, ou em missões de instrução militar no exterior, <i>relativas às FAs</i> .
6) Os previstos para militares colocados à disposição dos órgãos da Justiça Militar da União e do Ministério Público Militar (MPM).	6) Os exercidos por militares: a) <i>no Supremo Tribunal Federal (STF) e nos tribunais superiores</i> . b) <i>no MD e nos órgãos que integram sua estrutura regimental</i> ; c) <i>na Advocacia-Geral da União (AGU)</i> ; d) <i>na Justiça Militar da União</i> ; e) <i>no MPM</i> .
7) Os previstos para militares do Comando do Exército colocados à disposição da Indústria de Material Bélico do Brasil (Imbel), que não poderão exceder a 6% do quantitativo autorizado para o quadro de pessoal da empresa.	7) Os exercidos por militares <i>da Marinha</i> colocados à disposição: a) <i>do Ministério de Minas e Energia (MME)</i> ; b) <i>da Caixa de Construções de Casas para o Pessoal da Marinha</i> ; c) <i>da Empresa Gerencial de Projetos Navais</i> ; d) <i>da Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S/A (Amazul)</i> ; e) <i>do Tribunal Marítimo</i> ; f) <i>da Nuclebrás Equipamentos Pesados S/A (Nuclep)</i> ; e g) <i>das Indústrias Nucleares do Brasil S/A (INB)</i> .
8) Os exercidos por militares <i>do Exército</i> colocados à disposição: no STF e nos tribunais superiores; <i>na Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Senad/MJSP)</i> ; <sup>1</sup> no Gabinete do Ministro (GM) de Estado da Defesa e no Gabinete do Secretário-Geral do MD.	8) Os exercidos por militares <i>do Exército</i> colocados à disposição: da Fundação Habitacional do Exército; <i>da Fundação Osório</i> ; e <i>da Imbel</i> .
9) Militares designados para frequentar cursos de interesse para a formação profissional, em estabelecimentos de ensino no país ou no exterior, também se consideram no exercício de função militar.	9) <i>os exercidos por militares da Aeronáutica</i> colocados à disposição <i>da Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica (CFIAE)</i> .
	10) Militares designados para frequentar cursos de interesse para a formação profissional, em estabelecimentos de ensino no país ou no exterior, também se consideram no exercício de função militar.

Elaboração da autora.

Nota: <sup>1</sup> Havia sido recentemente incluído pelo Decreto nº 10.013/2019.

Obs.: Os grifos foram feitos pela autora para indicar os acréscimos feitos pelo Decreto nº 10.727/2021.

Muito além de meramente somar novas estruturas no âmbito da administração fora da estrutura das forças de origem, em que militares podem ter cargos e funções, o novo decreto resta por transformar cargos e funções em de natureza militar não pela natureza do cargo, mas, sim, pela origem funcional do ocupante. Na regulamentação anterior, a maior parte dos cargos e funções eram assim considerados por haver previsão para que fossem exercidos por militares; assim, é razoável supor que havia algum racional subjacente, no momento da definição dos cargos, para que assim fossem considerados. A recente redação dada pelo novo decreto converte para de natureza militar cargos fora da estrutura das forças e do MD por estarem sendo exercidos por militares, como no caso do MME e da AGU, personificando a natureza do cargo pela origem do seu ocupante naquele momento. Uma medida nesse mesmo sentido havia sido feita pelo Decreto nº 10.013/2019, para os militares em exercício na Senad/MJSP, mas o dispositivo específico foi revogado pelo Decreto nº 10.727/2021.

Nessa breve linha do tempo, em que é possível indicar marcos que podem ser associados à militarização da burocracia, ainda em 2020, o Decreto nº 10.471<sup>22</sup> regulamentou o adicional de disponibilidade militar (parcela remuneratória exclusiva dos militares que havia sido introduzida pela Lei nº 13.954/2019, com o objetivo de assegurar que o pagamento desse adicional fosse devido até mesmo para os casos em que militares não estivessem desempenhando funções tipicamente militares).

De forma resumida, o adicional mencionado tem o objetivo de remunerar “em razão da disponibilidade permanente e da dedicação exclusiva” (Brasil, 2020a, art. 2º). Ou seja, nos termos da regulamentação dada a essa nova parcela remuneratória, até mesmo ocupando cargos ou funções fora das forças, tanto de natureza militar ou não, persiste o direito a uma parcela remuneratória pela sua dedicação exclusiva à carreira. Outro aspecto a ser destacado no novo adicional, que incide sobre o soldo, que é diferenciado por postos e graduações, é a amplitude da diferença de percentuais concedidos entre esses mesmos postos e graduações: para oficiais-generais, por exemplo, o percentual é de 41% do soldo – o que representa adicional de R\$ 5.523,11 para os oficiais-generais do último posto e adicional menos de cem vezes menor (R\$ 53,90) para marinheiros e soldados, por exemplo.

Outra medida mais recente que repercutiu na vantajosidade da ocupação de cargos e funções civis por servidores civis aposentados e por militares inativos foi a Portaria nº 4.975/2021 da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal e da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do

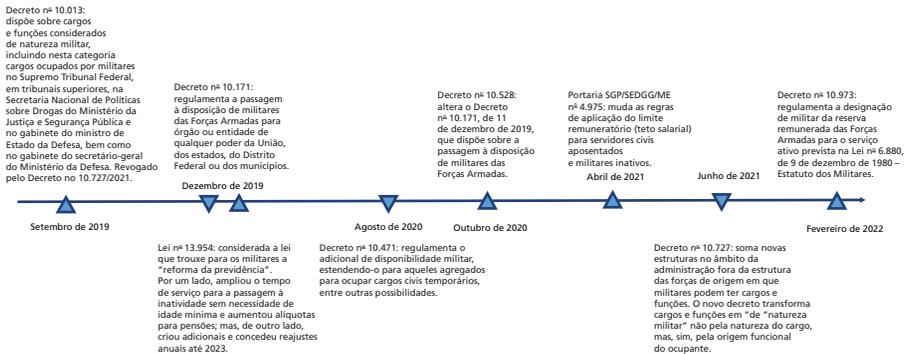
---

22. Decreto nº 10.471/2020, art. 2º, parágrafo único: “A agregação para ocupar cargo civil temporário e o exercício cumulativo de cargo efetivo civil da área de saúde, nos termos do disposto no inciso III do § 3º do art. 142 da Constituição, e os afastamentos temporários da atividade militar remunerados não prejudicam ou alteram o valor do direito do militar à percepção do adicional de compensação por disponibilidade militar”.

Ministério da Economia (SGP/SEDGG/ME), que instituiu o chamado “teto duplo”. Pelas regras instituídas pela portaria, não é mais aplicado o “abate-teto”, com o intento de reduzir os valores recebidos como remuneração tanto de ativos quanto de aposentados que ocupassem mais de um cargo que ultrapassassem o valor do teto de R\$ 39,2 mil, que é o salário atual dos ministros do STF. Assim, o limite de remuneração passa a ser válido apenas de forma separada: primeiro, sobre os valores de aposentadoria – no caso dos civis – e de proventos – no caso dos militares – e, depois, sobre a gratificação ou o valor de remunerações decorrentes do exercício simultâneo de cargos públicos: se, em cada um, ficar abaixo dos R\$ 39,2 mil, não haverá corte. Estimou-se à época da publicação um total de mil pessoas beneficiadas pela medida, inclusive componentes do primeiro escalão do Poder Executivo federal e incremento de despesa de R\$ 66 milhões, naturalmente variável em função do número de pessoas nomeadas ou em cargos do grupo atingido pela medida. Em janeiro de 2022, havia pelo menos nove propostas legislativas em tramitação na Câmara dos Deputados solicitando a sustação dos efeitos da portaria em tela.

A figura 1 dispõe, em uma linha do tempo não exaustiva, alguns atos recentes do Poder Executivo relacionados à ocupação de cargos e funções civis por militares.

**FIGURA 1**  
**Atos do Executivo federal relacionados à ocupação de cargos e funções civis por militares: uma linha do tempo**



Elaboração da autora.

Quase de forma concomitante à publicação do Decreto nº 10.727/2021, iniciou-se a tramitação na Câmara dos Deputados da PEC nº 21/2021, que vai justamente no sentido contrário ao recente conjunto de normas de origem do Executivo revisitadas até aqui. O texto da PEC acrescentaria ao texto constitucional um dispositivo que imporia aos militares que tivessem menos de dez anos de serviço seu afastamento das atividades ligadas às FAs, com o objetivo de exercer cargos de natureza civil na administração pública, nos três níveis da Federação. Aqueles com mais de dez

anos de serviço deveriam passar para a inatividade automaticamente pela posse no novo cargo. A justificativa da PEC evoca a necessidade de “preservação do modelo constitucional de isenção e apartidarismo das Forças, assim como de resguardar e defendê-las como instituições permanentes de Estado”.<sup>23</sup>

### 3.2 Um processo em curso?

Como exposto na figura 1, há um conjunto de normas recentes de origem do Executivo federal que sugerem uma aparente articulação de esforços que expande as possibilidades da presença de militares na *burocracia civil*. Conquanto aparentemente articulados e não neutros, esse conjunto de atos parece apontar, antes, para um fenômeno que já foi identificado como *a militarização da burocracia*.

Por uma lente antropológica mais ampla, a militarização é vista como “o contraditório e tenso processo social em que a sociedade civil se organiza para a produção de violência” (Geyer, 1989, p. 68). Seria, assim, como definido por Lutz (2018), um processo que envolve uma intensificação do trabalho e dos recursos alocados para finalidades militares, incluindo-se a formatação de outras instituições em sincronia com objetivos militares. A autora reforça que é um processo discursivo que envolve simultaneamente uma mudança em crenças e valores da sociedade de modo necessário a legitimar o uso da força, a organização de grandes exércitos e seus líderes e o maior uso das receitas para pagar por isso. Assim, prossegue Lutz (2018), é um processo que não somente se dirige ao seu objetivo mais óbvio de expansão e valorização das FAs, por exemplo, mas também, de modo menos visível, à deformação de potenciais humanos por hierarquias de raça, classe, gênero e sexualidade, bem como à construção de histórias nacionais que glorificam e legitimam a ação militar. Dessa análise, infere-se que é um fenômeno social que também alimenta e molda instituições aparentemente pouco conectadas com assuntos militares.

Ao olhar de modo mais específico para a presença militar na burocracia brasileira entre 1964 e 1990, que abarca, portanto, o período dos governos militares e a transição democrática, Mathias (2004) adotou como hipótese de trabalho que a ocupação dos cargos civis por militares representaria a militarização do governo e, conseqüentemente, do Estado no Brasil. Nesse trabalho, a autora adota três sentidos principais para a militarização, conforme a seguir descrito.

- 1) Militarização diria respeito à participação física ou à ocupação de cargos da administração pública civil pelos militares. Nesse caso, supõe-se que a administração é um meio de transmitir interesses para todo o sistema

23. BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 21, de 2021. Acrescenta ao art. 37 da Constituição Federal o inciso XXIII, vedando aos militares da ativa a ocupação de cargo de natureza civil na administração pública, nos três níveis da Federação. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. (Aguardando parecer do relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CJC). Disponível em: <<https://bit.ly/3AJYHOF>>.

político. Metricamente, tratar-se-ia de comparar quantitativamente o peso de cada ator (civil e militar) na burocracia estatal.

- 2) Militarização poderia ser ainda a realização, por meio das políticas governamentais, das doutrinas defendidas ou formuladas pelos militares.
- 3) Militarização também poderia ser captada pela impressão ou transferência de valores castrenses para a administração pública, em perspectiva analítica bastante subjetiva.

Penido e Kalil (2021)<sup>24</sup> propuseram recentemente mais possíveis sentidos para a militarização como forma de penetração militar no Estado, inspiradas em Mathias (2004), conforme resumido adiante.

- 1) A presença física das forças de segurança nas ruas das cidades, contando com contingentes das FAs, das polícias Civil e Militar, de guardas municipais – cada vez mais armadas – e até mesmo uma enorme rede de segurança privada.
- 2) A ocupação de cargos no sistema político, seja de forma eletiva, seja por indicação.
- 3) Pela transposição de doutrinas formuladas pelos militares para outros ambientes, por meio de políticas governamentais.
- 4) Por meio da transferência de valores castrenses para a administração, impondo determinado *ethos*.
- 5) Pela tendência a militarizar todo e qualquer problema, pela utilização das polícias ou das FAs em questões que são de outras esferas do Estado, vendo por lentes militares toda e qualquer questão.

Lopez e Praça (2015) afirmam que o cargo não apenas é um importante canal de controle sobre a alocação de recursos para bases eleitorais, como também confere aos seus ocupantes grande discricionariedade sobre a execução de programas governamentais. Na análise sobre as tendências da ocupação de cargos, esses autores destacam o aumento na profissionalização, verificado, por exemplo, no crescente espaço destinado aos servidores da carreira federal entre os quadros nomeados,<sup>25</sup> mas cuja expressão se dava especialmente pela ocupação por servidores civis.

Os autores destacam movimentos de burocratização e profissionalização e evolução da perspectiva técnica como lógica para as escolhas de ocupantes no recorte temporal analisado. Lopez e Praça (2015) sugeriam também que esse movimento parecia caminhar em paralelo com a ampliação das carreiras burocráticas de Estado e

---

24. Para os casos dos países latino-americanos, especialmente, Penido e Kalil (2021) apontam também a manutenção da autonomia e de privilégios nas constituições e leis, que as autoras consideram como resultado de transições mal-acabadas dos regimes autoritários.

25. Como exposto em Lopez, Bugarin e Bugarin (2014).

que a politização do serviço público estaria orientada prioritariamente para o exercício de maior controle sobre o desenho e a implementação das políticas e menos pela patronagem; essa busca por maior controle sobre os valores e os racionais subjacentes às políticas se aproximaria da dimensão de militarização expressa pelo item 4 da enumeração transcrita anteriormente.

Lopez e Praça (2015) apontavam um espaço crescente dado para a técnica, pela escolha de ocupantes de cargos em que a qualificação técnica era imperativa, ainda que associada a adesões políticas que chancelariam as nomeações. Parte do questionamento feito na atualidade debruça-se sobre o fato de que militares estariam sendo nomeados para cargos tão somente por serem militares e, assim, próximos às redes de conhecimento de uma ala política considerada influente no Executivo federal desde 2019. Militares foram nomeados para atuação em áreas não afins à defesa e nas quais os indicados não contavam necessariamente com experiência anterior.

Se a intensa presença de militares em algumas áreas de governo foi anteriormente constatada entre 1964 e 1985 (Mathias, 2004), é necessário considerar que o contexto em análise é radicalmente diferente em relação à disponibilidade de quadros na burocracia civil: o avanço na estruturação de carreiras – especialmente para as funções essenciais de Estado –, a criação de novas carreiras transversais e a recomposição de pessoal, como apontada em Nogueira e Cardoso Junior (2017), e o aumento da escolaridade (Lopez e Guedes, 2020) contribuíram para um aumento do recrutamento de ocupantes de cargo entre servidores federais observado até 2014 (Lopez, 2017).

Do ponto de vista analítico, uma reflexão mais ampla sobre o tema exige revisitar, à luz dos movimentos dos últimos anos, o lugar dos militares no Estado democrático no Brasil e as relações que foram estabelecidas entre eles, a sociedade e a política desde o período de transição pós-1985. Soma-se a isso a ideia de entender como valores castrenses, como conservadorismo e hierarquia, eventualmente se refletem na sociedade brasileira. Assim como questionado em Mayer e Khademian (1996), por exemplo, como conjugar valores democráticos como a abertura, a transparência e o espaço para dissensos individuais com valores organizacionais que exigem a obediência estrita e uma profissão cujo sentido e essência estão apenas no conjunto, e não na individualidade?

Ainda no campo das relações entre as forças e a sociedade, constata-se nesta a ausência de interesse na agenda e nas questões ligadas à defesa nacional, com reflexos claros no nível de centralidade desse debate do Congresso. Observa-se também, como fator influente a ser considerado, a própria dificuldade de as forças justificarem-se diante da sociedade pela sua missão constitucional precípua, e não

pela busca de espaços extramuros mais palatáveis, bem como pela participação em missões subsidiárias ou duais.

#### 4 ASPECTOS METODOLÓGICOS<sup>26</sup>

No projeto Atlas do Estado Brasileiro, é adotada a denominação *ocupação no setor público* para o conjunto de vínculos de trabalho formais ativos no setor público. De forma inovadora, o projeto desenvolveu diversas séries de dados, usando principalmente as seguintes fontes: Relação Anual de Informações Sociais (Rais), realizada anualmente pelo Ministério do Trabalho e Previdência; o Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape); a Pesquisa Anual por Amostra de Domicílios (PNAD) e a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), ambas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic); o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal da Secretaria do Tesouro Nacional (Siafi/STN); o sistema de informações do orçamento público federal Siga Brasil (Siga), do Senado Federal; os relatórios de gestão fiscal (RGFs) dos estados; e o sistema Finanças do Brasil (Finbra), do STN. De modo complementar à Rais, foram usados os bancos de dados com a lista de cadastros nacionais da pessoa jurídica (CNPJs) públicos e privados da Receita Federal do Brasil (RFB).

O banco de dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos contém os registros administrativos do pessoal ocupado do Poder Executivo federal. Por ser um registro administrativo originário das informações sobre os servidores, é uma fonte de informação mais segura, embora com restrições. Como já mencionado neste capítulo, contudo, os militares ativos e inativos não fazem, em regra, parte do Siape, sendo acompanhados por sistemas próprios de cada uma das forças, aos quais não é franqueado nenhum tipo de acesso público próprio à sociedade. Na seção de dados abertos do Portal da Transparência,<sup>27</sup> extrações mensais de planilhas são disponibilizadas com dados retroativos a janeiro de 2013 quanto a cadastro e detalhes da remuneração dos militares da ativa. Em consulta realizada em 12 de janeiro de 2022, a última atualização disponível era de setembro de 2021. Por sua vez, para militares da reserva e reformados, assim como para pensionistas do MD, os últimos dados eram de julho de 2021.

A presença de militares no Siape é apenas sistemática para os casos expostos no quadro 6, para casos em que consideram as situações de militares ativos ou inativos que estão recebendo vencimentos e/ou proventos em órgãos civis. Assim, até mesmo a presença de militares ativos em exercício em outros órgãos, caso não

26. As principais referências desta seção estão disponíveis na plataforma do Atlas do Estado Brasileiro, disponível em: <<https://bit.ly/3ys9tXa>>.

27. Disponível em: <<https://bit.ly/3yD4wuC>>.

enseje remuneração adicional – ou seja, sem a ocupação de cargos ou funções comissionadas – não seria possível a identificação pelo sistema.

**QUADRO 6**  
**Situações de registro de militares no Siape**

Situação	Descritor
Militares em órgãos/entidades	Militares que ocupam cargos em órgão civil.
Militares em cargo comissionado/requisitados	Militares que ocupam cargos comissionados. Nessa tabela, estão incluídos todos os que constam na tabela militares na PR, VPR e MD.
Militares na PR, na VPR e do MD	Militares que ocupam cargos na PR, VPR e MD.
Militares professores	Militares que acumulam cargos de professor.
Militares na saúde	Militares que acumulam cargos de profissionais da saúde.
Militares com contrato temporário	Militares que acumulam cargos temporários.
Militares com contrato temporário no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)	Militares que foram classificados no chamamento público e no processo seletivo para contratação por tempo determinado para trabalharem no INSS.
Militares em conselhos	Militares que ocupam cargos em alguns conselhos de administração de algumas estatais bem como aqueles que ocupam cargos na alta administração do Poder Executivo.
Militares no serviço público antes da EC nº 20/1998	Militares que acumulam diversos cargos na administração pública, considerando-se a permissão contida na EC nº 20/1998 – ou seja, foram para a reserva e tomaram posse em outro cargo antes de 16 de dezembro de 1998.

Fonte: Siape.

A identificação dos militares partiu da identificação dos estabelecimentos públicos, com base em dados da RFB, que nortearam as totalizações e as análises subsequentes executadas na Rais. Os principais dados usados nas análises sobre militares deste capítulo foram assim feitos a partir da Rais, para anos após 2000, em que foram identificados os estabelecimentos que possuíam um CNPJ identificado pelo código da RFB como de estabelecimento militar (código 1), vinculados ao Poder Executivo (E) e, para o interesse específico deste capítulo, da esfera federal<sup>28</sup> (F). Outras variáveis oriundas da Rais foram somadas para cada ano da série: CBO 2002; esfera; gênero; raça/cor; grau de instrução; tipo de vínculo; CNPJ do estabelecimento; razão social; município; e Unidade da Federação (UF).

No desenvolvimento das séries de dados, foram adotados outros procedimentos para contornar as possíveis inconsistências da Rais, ou para estimar totais de militares ocupados no setor público que não estavam devidamente reportados até 2010.

Para registrar os ocupados militares, um procedimento especial foi adotado, em face do fato de que até 2010 a Rais não reportava a ocupação de *militares*, *policiais* e *bombeiros*. Decidiu-se, então, com base nos dados das Rais referentes a 2011 e aos anos seguintes, buscar todas as razões sociais/CNPJ que reportavam

28. As séries do atlas permitem também a análise dos contingentes de policiais e bombeiros militares dos estados, mas isso não foi feito para este capítulo.

a presença dessas ocupações bem como os cadastros de pessoas físicas (CPF) nestas registrados. De posse desses dados, a Rais dos anos 2010 e anteriores foi varrida, e sempre que um CPF já apontado como vinculado a um ocupado nas três ocupações aparecia, imputava-se àquelas ocupações. Da mesma sorte, sempre que nos CNPJs que registravam uma das três ocupações aparecessem vínculos de trabalho com CBOs em branco, presumia-se tratar de militar, policial ou bombeiro. Com isso, espera-se ter chegado, para os anos anteriores a 2011, a um número próximo do real, embora seja impossível, por meio desses registros, discernir entre os três.

A análise com base na Rais considerou cada registro de empregado, por número de CPF. Com esse procedimento, foi possível corrigir algumas presumíveis inconsistências. Por exemplo, embora seja possível que um CPF seja reportado mais de uma vez em um mesmo ano, simultaneamente, sempre que este apareceu mais de uma vez em uma mesma organização, optou-se por manter apenas o registro do mês mais recente, excluindo-se o registro alternativo. No caso de um mesmo CPF registrado em mais de uma organização, em momentos diferentes, manteve-se o registro mais recente, admitindo-se que o dado indicava mudança de vínculo. Ainda assim, deve-se ter claro que o total de vínculos sempre será maior que o total de trabalhadores, uma vez que ocupados podem manter mais de um vínculo no setor público.

**QUADRO 7**  
**Famílias da CBO utilizadas no filtro**

Família da CBO	CBO 2002	Título
0101	010115	Oficial-general da Marinha
0101	010110	Oficial-general do Exército
0101	010105	Oficial-general da Aeronáutica
0102	010215	Oficial da Marinha
0102	010210	Oficial do Exército
0102	010205	Oficial da Aeronáutica
0103	010315	Praça da Marinha
0103	010310	Praça do Exército
0103	010305	Praça da Aeronáutica

Fonte: CBO. Disponível em: <<https://bit.ly/3RtzGxm>>.

A recente disponibilização, no segundo semestre, pela Controladoria-Geral da União (CGU), de dados abertos<sup>29</sup> de cadastro de militares no Portal da Transparência, permitiu também a realização de algumas análises dos efetivos a partir dos dados informados pelos comandos militares àquele ministério.

29. Disponível em: <<https://bit.ly/3yD4wuC>>.

## 5 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS DADOS

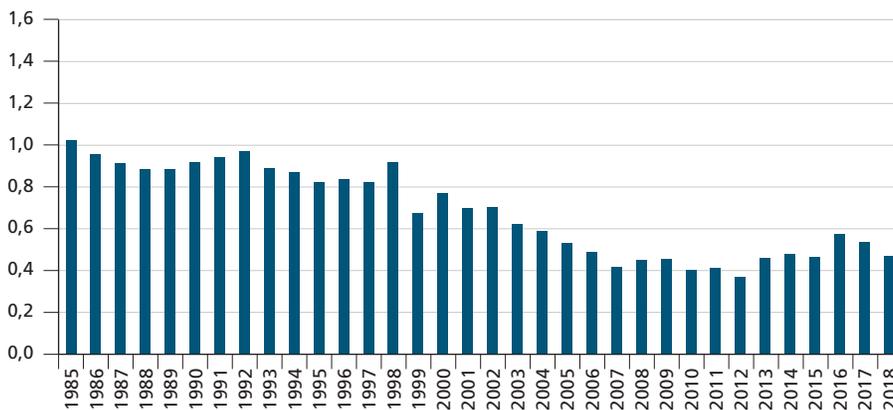
### 5.1 A trajetória recente de militares na burocracia federal: um olhar para dentro dos quartéis

Como exposto na introdução deste capítulo, o projeto Atlas do Estado Brasileiro desenvolveu um conjunto de dados inédito, a partir da associação de diversas bases de dados oficiais do governo federal. Nesta subseção, serão feitas algumas análises iniciais desses dados. Como também exposto na introdução, essas análises se referem tão somente a militares das Forças Armadas e não contemplam as forças auxiliares (Polícia Militar e bombeiros militares) dos estados e do Distrito Federal.

Ao longo das últimas décadas, a proporção de militares como parte do total de vínculos de trabalho formais do país, tanto públicos como privados, variou entre 0,47%, como observado em 2018, último ano da série, e 1,02%, em 1985, o que é explicado essencialmente pela expansão do mercado de trabalho formal no país, que aumentou de forma muito maior que o total dos efetivos, o qual guardou menor relação com a expansão da economia do país que o mercado de trabalho. Cabe destaque para o fato de que os dados analisados refletem pela sua origem apenas o mercado de trabalho formal, ao passo que é sabida a expansão – crescente – dos patamares de informalidade e subocupação no país no período recente.

GRÁFICO 1

**Proporção de militares no total de vínculos de trabalho – Brasil (1985-2018)**  
(Em %)

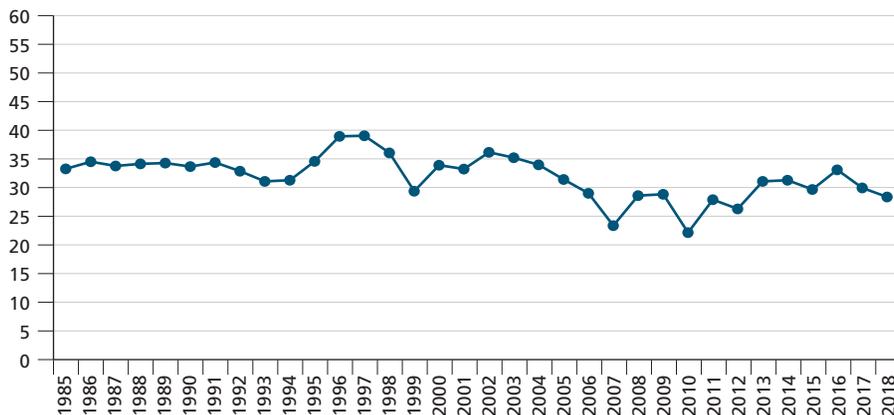


Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro.

Ao analisar a proporção de militares apenas entre os vínculos federais, somados os três poderes, a situação aponta para maior estabilidade do indicador. É válido observar que o período em que os militares tiveram maior representatividade como parcela da força de trabalho pública federal foi entre 1995 e 1997 e, novamente,

entre 2002 e 2004; por sua vez, a partir de 2005, com a expressiva recomposição de vínculos federais civis, como apontado em Lopez e Guedes (2020), ainda que com variações ano a ano, estabeleceu-se razoável estabilidade no patamar em torno dos 30% para a representatividade dos militares como parte dos vínculos federais.

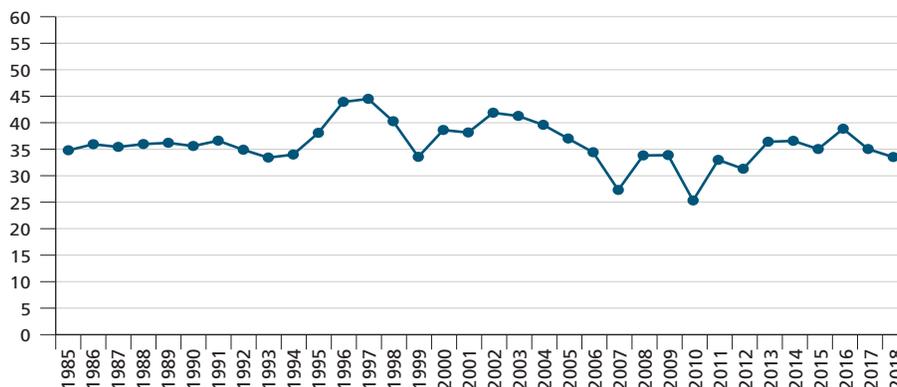
**GRÁFICO 2**  
**Proporção de militares no total de vínculos públicos federais (1985-2018)**  
 (Em %)



Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro.

Circunscrevendo-se a análise apenas ao Poder Executivo federal (gráfico 3), observa-se a mesma tendência de manutenção ao longo do tempo, com os mesmos picos observados entre 1995 e 1997 e entre 2002 e 2005. Isso pode ser explicado pela grande dimensão relativa do Executivo entre os vínculos federais.

**GRÁFICO 3**  
**Proporção de militares no total de vínculos do Executivo federal (1985-2018)**  
 (Em %)



Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro.

Como visto na seção 2 deste capítulo, militares possuem um fluxo de carreira estruturado, baseado em hierarquia, como uma pirâmide, com um número maior de pessoas na base, na qual estão os praças, e um número bastante reduzido no topo, no qual estão os oficiais-generais. Assim, há amplitude remuneratória muito significativa entre a base dessa pirâmide e o topo. Como exemplo, o posto mais alto em tempos de paz (almirante de esquadra, general de exército e tenente-brigadeiro) tem o soldo de R\$ 13.471,00, enquanto os praças da graduação mais baixa possuem soldo de R\$ 956,00. Com isso, faz-se de início a ressalva de que a média não é uma estatística descritiva precisa para tratar a questão sob uma perspectiva relativa e mais qualificada, mas, como uma medida em si, cabe ter seu comportamento analisado de forma longitudinal.

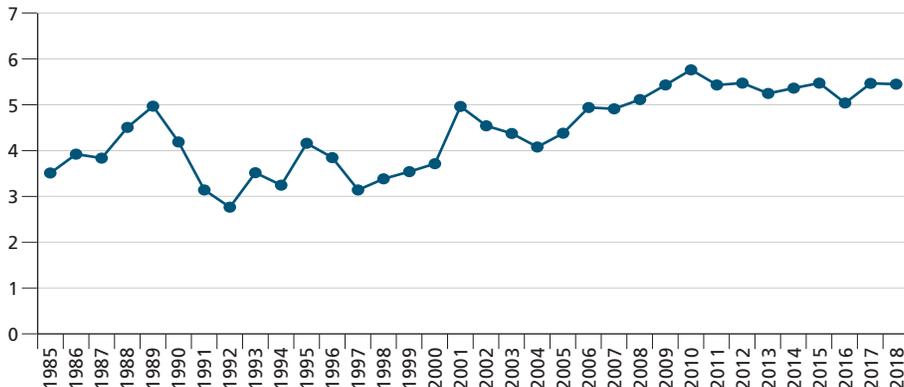
Assim, no gráfico 4, a análise é voltada para a questão da trajetória da remuneração.<sup>30</sup> Observa-se que a remuneração média teve muitas oscilações entre 1985 e 2007, mas que desde então vem mantendo uma trajetória razoavelmente constante, um pouco acima dos R\$ 5 mil; em 2018 era de R\$ 5,4 mil e em 1999 era de R\$ 3,5 mil. Em uma comparação, *grosso modo*, no Executivo federal como um todo, em 1999, a remuneração líquida média no Executivo civil federal ativo era de R\$ 5,2 mil e foi para 7,4 mil em 2020 (Lopez e Mendes, 2021). No caso do Executivo civil, contudo, já há análises que qualificam, especialmente por meio da expansão da escolaridade dos servidores e pela mudança no perfil das carreiras, esse aumento da remuneração, sendo necessário ainda um olhar de natureza mais microanalítica para o que poderia justificar o aumento da média observado pelos militares no período revisitado.

---

30. Cabe apontar que, mesmo que suas regras de remuneração não façam jus a auxílio-moradia, a existência de imóveis funcionais para militares pode ser considerada uma remuneração indireta. A partir da graduação de cabo e taifeiro, os militares contam com imóveis funcionais para seu uso em todo o território nacional, nas localidades em que há organizações militares, os chamados próprios nacionais residenciais (PNRs). São imóveis geridos pelas forças e pelo MD. Os PNRs são ocupados mediante pagamento de taxa de ocupação expresso em percentuais do soldo, usualmente bastante inferior ao que seria a locação de imóvel equivalente no mercado. A título de exemplo, um coronel da FAB desconta 6% do soldo para morar em um apartamento de três dormitórios em Brasília, e a taxa de ocupação será no valor de R\$ 628,80.

GRÁFICO 4

**Evolução da remuneração média mensal dos militares do Executivo federal – Brasil (1985-2018)**  
(Em R\$ 1 mil)



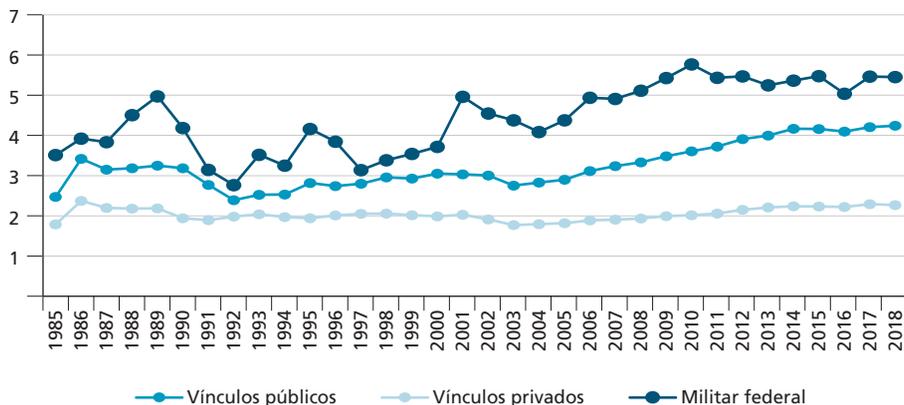
Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro.

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

Em uma análise comparativa inicial, traz-se no gráfico 5 o comportamento das médias de remuneração dos militares, do conjunto de vínculos públicos e do conjunto de vínculos privados do país, sendo possível constatar que, durante todo o período, a remuneração média dos militares esteve acima da observada, tanto para os formalmente empregados no país no setor público como para o setor privado.

GRÁFICO 5

**Remuneração média mensal dos vínculos públicos, privados e militares do Executivo federal – Brasil (1985-2018)**  
(Em R\$ 1 mil)

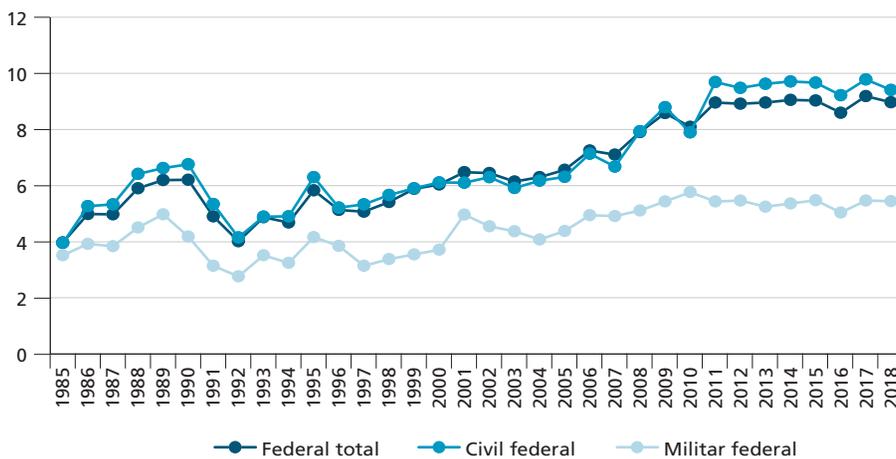


Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro.

Em uma comparação direta da evolução das remunerações médias com o Executivo civil federal, fica nítido que as trajetórias seguem padrões basicamente idênticos, ainda que em níveis diferentes, com vantagem para o Executivo civil.

GRÁFICO 6

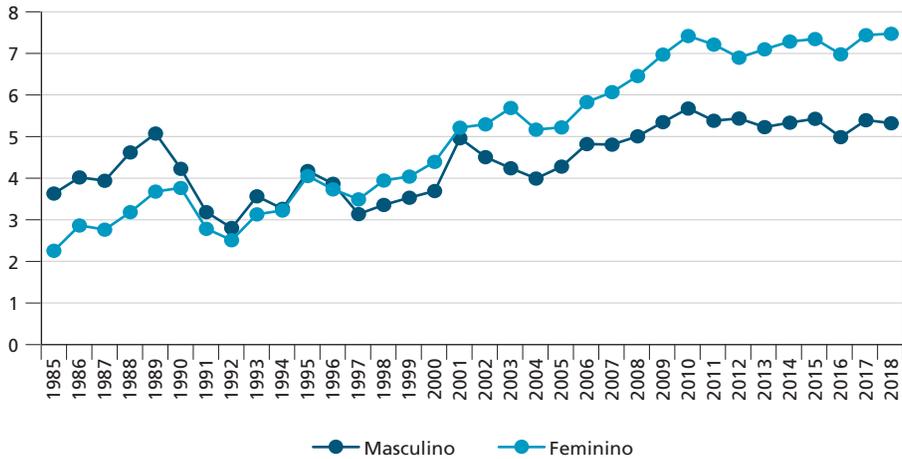
**Remuneração média mensal do Executivo federal total: civil e militar – Brasil (1985-2018)**  
(Em R\$ 1 mil)



Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro.

Diferentemente do que acontece para a ocupação pública como um todo no país e como mostra o gráfico 7, a remuneração média das mulheres entre os militares é maior que a dos homens. Como já apontado em Lopez e Guedes (2020) e explorado na seção 2, isso pode ser explicado pelas inserções possíveis em graduações e postos para as mulheres nas Forças Armadas: o fato de haver apenas soldados homens, que são maioria nas FAs e recebem remuneração abaixo da média federal, reduz a média geral da remuneração do sexo masculino e acaba gerando esse prêmio salarial aparente para elas. Há assim um cenário quase paradoxal, em que a desigualdade de oportunidades de acesso às mulheres resulta em remuneração média maior para elas. Novamente, como no caso da expansão da remuneração média vista no gráfico 4, essa análise demanda novos olhares para conclusões mais robustas.

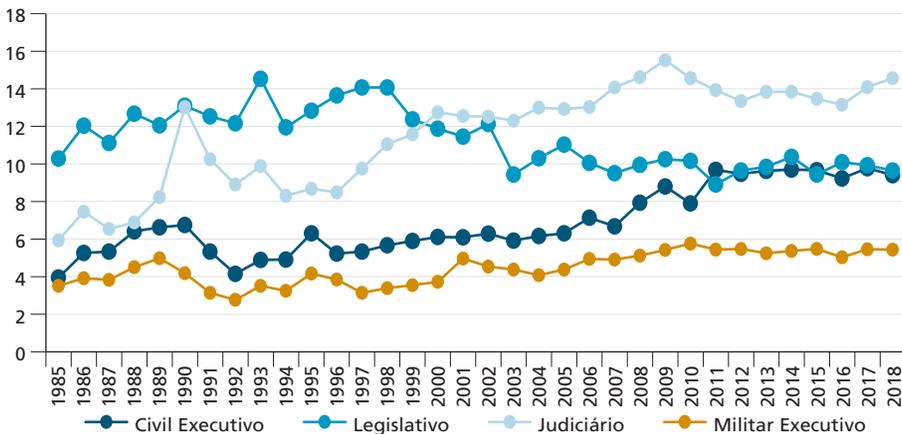
**GRÁFICO 7**  
**Evolução da remuneração média mensal dos militares do Executivo federal por sexo – Brasil (1985-2018)**  
 (Em R\$ 1 mil)



Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro.

Seguindo no espectro comparativo agregado, o gráfico 8 compara simultaneamente a remuneração média entre 1985 e 2018 dos civis do Executivo federal e dos vínculos federais dos demais poderes. Em toda a série, a remuneração média dos militares esteve abaixo da observada nos demais grupos analisados.

**GRÁFICO 8**  
**Remuneração média mensal dos vínculos militares e civis do Executivo federal e dos Poderes Legislativo e Judiciário – Brasil (1985-2018)**  
 (Em R\$ 1 mil)



Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro.

No gráfico 9, o aspecto da remuneração segue analisado de modo desagregado por níveis de escolaridade. O nível 1 corresponde ao nível fundamental incompleto; o nível 2, ao fundamental completo ou médio incompleto; o nível 3, ao ensino médio completo e superior incompleto; e o nível 4, ao ensino superior completo. Há diferença expressiva entre as remunerações do nível 4 e os demais grupos, que se comportam de forma menos diferenciada entre 1985 e 2018. Constatou-se, contudo, que a trajetória daqueles que possuem nível superior completo foi objeto de maior variação no período, tendo tido seu menor ponto em 1992. No período recente, esse grupo de maior escolaridade tem apresentado um comportamento razoavelmente estável desde 2010. Outro aspecto dos dados que merece ser destacado é a diferença expressiva entre as remunerações de nível superior completo e as de ensino médio completo e superior incompleto: o primeiro grupo recebeu, em 2018, por exemplo, 2,4 vezes mais que o segundo. Em uma instituição em que a hierarquia é uma das bases – constitucionais, inclusive –, essa diferença parece fazer sentido, ainda que a escolaridade informada na Rais não seja sempre compatível com a escolaridade exigida para o posto ou a graduação.

De outro modo, a remuneração, sempre baseada nos soldos, é atrelada a essa variável, que, conquanto possua requisitos de ingresso que exigem determinado grau de escolaridade, não vincula aumentos remuneratórios ao longo da carreira em razão desta. Quando, por exemplo, um terceiro-sargento, que atua de forma auxiliar aos oficiais, conclui, por sua iniciativa, um curso superior civil, ele não tem aumentos remuneratórios decorrentes disso, embora essa informação de maior escolaridade possivelmente seja registrada por sua organização na Rais. Estudos futuros podem dedicar-se a investigar o comportamento da escolaridade real *versus* a exigida, entre as forças e seus postos e suas graduações, bem como em relação ao sexo dos militares.

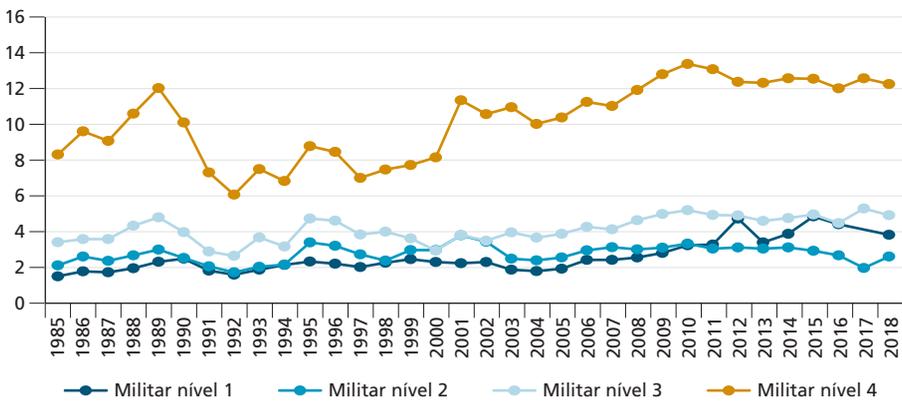
Ainda nesse aspecto, há a possibilidade de aumento da remuneração real por meio da parcela remuneratória chamada *adicional de habilitação*, devida a militares pela conclusão de cursos de pós-graduação, mestrado e doutorado. Trata-se de adicional disciplinado pela Lei nº 13.954/2019, mas que, contudo, teve regulamentação infralegal pela Portaria nº 86/GM-MD, de 22 de setembro de 2020, que acabou impondo diversas restrições à concessão desse adicional. Pela portaria emitida pelo Ministério da Defesa, esse possível aumento via percepção do adicional em tela somente pode ser concedido pelo aumento da escolaridade pela conclusão de cursos de carreira ou apenas para os cursos “realizados em instituições do sistema de ensino civil, respectivamente por oficiais e praças, por ordem dos comandantes das Forças Armadas ou previstos no edital de convocação, reconhecidos pelo Ministério da Educação, e equivalentes no exterior” (Brasil, 2020c, art. 2º, inciso IV, alínea c). A portaria indica, no § 1º do art. 3º, expressamente que “os cursos do sistema de ensino civil, realizados por iniciativa própria, por militares de

carreira ou temporários, em qualquer situação, não dão direito ao adicional de habilitação” (*op. cit.*). Parece haver uma situação de contradição de movimentos, em que simultaneamente movimentos tendem a possibilitar a expansão da ocupação de posições na burocracia “civil” por militares, enquanto o MD define um regime de incentivos para a capacitação que sinaliza para os cursos internos ou definidos pelos comandantes militares.

GRÁFICO 9

**Remuneração média mensal de militares do Executivo federal por nível de escolaridade – Brasil (1985-2018)**

(Em R\$ 1 mil)

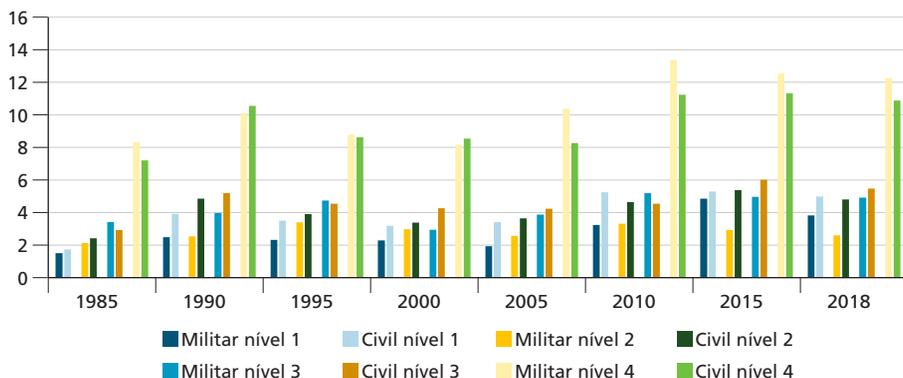


Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro.

A última análise feita neste capítulo segue analisando remunerações e escolaridade, mas em aspecto comparado. No gráfico 10, apenas considerando os civis do Executivo federal e os militares nos mesmos grupos de escolaridade, é apresentada a comparação da média de remuneração mensal para anos selecionados. É importante destacar que, de 2005 para cá, se retomou um padrão observado em 1985, início do período de redemocratização do país após o governo militar: maiores médias salariais de militares que de civis no grupo 4, o de mais alta escolaridade. No grupo 3, também em 1985, os militares possuíam vantagem remuneratória média sobre civis, e esse padrão foi novamente observado, entre os anos destacados, em 1995 e 2010 apenas. No grupo 2, em que estão contidos os vínculos com ensino fundamental completo ou médio incompleto, em todos os anos observados, houve vantagem para os civis, padrão idêntico ao que foi observado no grupo 1 (nível fundamental incompleto). É razoável supor que, para esses dois grupos, a concentração de militares como “soldados” ou até mesmo em outras graduações impacte esse padrão consistente ao longo dos anos.

GRÁFICO 10

Remuneração média mensal de militares e civis do Executivo federal por nível de escolaridade em anos selecionados – Brasil  
(Em R\$ 1 mil)



Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro.

### 5.1.1 Efetivos por força

Foi possível, adicionalmente, um olhar um pouco mais detalhado para a composição interna das forças. Nas tabelas 3, 4 e 5, são decompostos os efetivos de cada força por círculo, para o período compreendido entre 2013 e 2021. O período foi selecionado em função da disponibilidade dos dados.

TABELA 3

Efetivos da Marinha, por círculo (2013-2021)

Ano	Alunos	%	Praças	%	Oficiais subalternos	%	Oficiais intermediários	%	Oficiais superiores	%	Oficiais-generais	%	Total
2013	2.806	3,8	53.088	72,7	12.308	16,9	1.749	2,4	2.987	4,1	105	0,144	<b>73.043</b>
2014	2.224	3,0	54.709	72,9	13.111	17,5	1.856	2,5	3.010	4,0	107	0,143	<b>75.017</b>
2015	1.176	1,5	57.148	74,4	13.408	17,4	1.942	2,5	3.067	4,0	104	0,135	<b>76.845</b>
2016	1.646	2,1	57.033	73,3	13.764	17,7	2.065	2,7	3.159	4,1	110	0,141	<b>77.777</b>
2017	1.855	2,4	57.076	72,8	13.951	17,8	2.264	2,9	3.138	4,0	110	0,140	<b>78.394</b>
2018	1.596	2,0	57.625	73,2	13.803	17,5	2.378	3,0	3.191	4,1	116	0,147	<b>78.709</b>
2019	1.525	2,0	56.345	72,5	13.552	17,4	2.901	3,7	3.270	4,2	121	0,156	<b>77.714</b>
2020	423	0,6	51.363	70,9	13.810	19,1	3.220	4,4	3.478	4,8	123	0,170	<b>72.417</b>
2021	1.312	1,7	55.288	71,3	13.880	17,9	3.369	4,3	3.575	4,6	114	0,147	<b>77.538</b>

Fonte: Portal da Transparência.

Elaboração da autora.

Na Marinha, diferentemente do que se observará a seguir na análise do Exército e da FAB, há aumento de efetivo entre 2013 e 2021. Exceção feita aos alunos de cursos de formação, todos os demais círculos aumentaram de contingente de

forma absoluta. Considerando-se que há, nos documentos oficiais de defesa do país revisitados neste capítulo, uma indicação de aumento da participação de temporários nos efetivos, é relevante investigar no futuro se essa redução nas escolas de formação já é um reflexo dessa mudança.

A composição interna da Força Naval não apenas aumenta absolutamente, mas também se altera no período, com aumento proporcional do número de oficiais – especialmente subalternos e superiores – no efetivo em relação aos praças e aos alunos de cursos de formação.

TABELA 4  
Efetivos do Exército, por círculo (2013-2021)

Ano	Alunos	%	Praças	%	Oficiais subalternos	%	Oficiais intermediários	%	Oficiais superiores	%	Oficiais-generais	%	Total
2013	4.980	2,3	178.709	81,3	24.419	11,1	5.039	2,3	6.463	2,9	165	0,075	219.775
2014	4.975	2,3	177.274	80,9	24.870	11,4	5.090	2,3	6.661	3,0	167	0,076	219.037
2015	4.868	2,2	177.951	80,7	25.756	11,7	4.987	2,3	6.802	3,1	169	0,077	220.533
2016	4.902	2,2	182.364	80,7	26.693	11,8	4.944	2,2	6.992	3,1	170	0,075	226.065
2017	4.928	2,2	180.309	80,3	27.082	12,1	5.011	2,2	7.059	3,1	175	0,078	224.564
2018	4.686	2,1	177.523	80,2	26.721	12,1	5.179	2,3	7.110	3,2	172	0,078	221.391
2019	4.609	2,1	177.423	79,9	26.915	12,1	5.859	2,6	7.163	3,2	168	0,076	222.137
2020	4.659	2,1	177.176	79,6	26.839	12,1	6.631	3,0	7.161	3,2	170	0,076	222.636
2021	4.650	2,1	174.461	79,9	26.386	12,1	5.588	2,6	6.983	3,2	166	0,076	218.234

Fonte: Portal da Transparência.  
Elaboração da autora.

O efetivo total do EB expandiu-se entre 2013 e 2020, tendo uma queda significativa entre esse ano e 2021. Embora tenha havido redução em todos os círculos, o contingente mais afetado foi o de praças, o que nos permite aventar, diante da trajetória de aumentos que havia sido observada até então, que esses efetivos podem ter sido afetados pela pandemia decorrente da covid-19, uma vez que em 2021 o governo federal decidiu aumentar o prazo do alistamento militar. Tal medida pode ter atrasado a incorporação dos soldados que seriam incorporados no serviço militar obrigatório em 2021. Embora com o alistamento militar unificado esta medida afete todas as forças, o número de soldados incorporados ao Exército anualmente é bem maior que na Marinha e na Aeronáutica.

Em relação à composição interna, assim como na Marinha, houve um discreto aumento na participação dos oficiais como parcela dos efetivos, em detrimento dos praças. Também no caso do Exército, a comparação dos efetivos de oficiais existentes com os fixados e os distribuídos precisa ser feita com um detalhamento sobre a composição de temporários e de carreira, ainda não disponível no momento da elaboração deste trabalho. No caso dos oficiais-generais, assim como nos demais

círculos, houve aumento entre 2013 e 2020, com retorno em 2021 ao patamar do começo da série, não tendo havido, ao longo do período, nenhum ano em que o número de generais ultrapassou os limites fixados em lei.

TABELA 5  
Efetivos da FAB, por círculo (2013-2021)

Ano	Alunos	%	Praças	%	Oficiais subalternos	%	Oficiais intermediários	%	Oficiais superiores	%	Oficiais-generais	%	Total
2013	1.682	2,4	51.783	73,9	12.506	17,8	1.847	2,6	2.145	3,1	99	0,141	<b>70.062</b>
2014	1.543	2,2	51.451	73,2	13.131	18,7	1.740	2,5	2.319	3,3	108	0,154	<b>70.292</b>
2015	1.357	1,9	51.971	73,5	13.248	18,7	1.703	2,4	2.339	3,3	103	0,146	<b>70.721</b>
2016	1.452	2,1	50.446	73,1	12.973	18,8	1.644	2,4	2.380	3,4	102	0,148	<b>68.997</b>
2017	1.738	2,5	50.293	73,2	12.592	18,3	1.629	2,4	2.354	3,4	103	0,150	<b>68.709</b>
2018	1.725	2,5	49.850	73,2	12.407	18,2	1.705	2,5	2.353	3,5	101	0,148	<b>68.141</b>
2019	1.670	2,4	50.412	74,5	11.409	16,9	1.784	2,6	2.301	3,4	106	0,157	<b>67.682</b>
2020	1.566	2,2	48.529	73,3	11.774	17,8	1.821	2,7	2.425	3,7	111	0,168	<b>66.226</b>
2021	1.393	2,0	47.152	72,6	12.156	18,7	1.783	2,7	2.398	3,7	102	0,157	<b>64.984</b>

Fonte: Portal da Transparência.  
Elaboração da autora.

No caso da FAB, a primeira constatação é redução significativa no efetivo total entre 2013 e 2021, com queda de mais de 7% entre esses dois anos; há um suave aumento até 2015, após o que se estabelece uma tendência de decréscimo até 2021. A queda dá-se principalmente no contingente de praças e no de alunos das escolas de formação. Em todos os anos analisados, os efetivos de praças obedecem aos efetivos fixados em lei e discutidos na seção 2 deste texto. Por sua vez, no caso dos oficiais, como os dados disponíveis não foram clivados entre oficiais de carreira e temporários, a comparação careceria de sentido. No círculo dos oficiais-generais, contudo, em todos os anos, o número excede o efetivo fixado. Para 2021, especialmente, excede também os efetivos distribuídos (quadro 4). Se considerada a flexibilidade de 20%, o número estaria pouco acima da margem delegada ao comandante da força.

Observando-se especificamente a composição interna da FAB, constata-se que se reduziu, ao longo do período, a parcela composta por praças e alunos das escolas de formação, tendo havido expansão em todos os grupos de oficiais. Os maiores incrementos percentuais foram observados nos oficiais subalternos e nos oficiais superiores.

Em comum entre a estrutura das forças, as tabelas evidenciam a estrutura de pirâmide que as carreiras possuem, também já discutida neste capítulo: para os nove anos analisados, os percentuais de oficiais-generais oscilam, na Marinha

e na FAB, entre a média de 0,14% e 0,17% dos efetivos. No Exército, eles têm participação ainda menor, pouco abaixo de 0,08% em todo o período. Por sua vez, os oficiais superiores são mais representativos em relação aos efetivos na Marinha (em torno de 4,2%), sendo 3,4% do total dos contingentes tanto na FAB quanto no Exército. As semelhanças de proporções entre o Exército e a FAB mantêm-se no caso dos oficiais intermediários (2,4% e 2,5% na média do período, respectivamente), com valores relativamente maiores observados na Marinha (4,2%). Os oficiais subalternos são bem mais expressivos nos contingentes na Marinha (17,7%, na média do período) e na FAB (18,2%) que no Exército (11,8%). Por fim, os praças, que seriam a base da pirâmide, revelam-se de fato bastante mais numerosos como parcela dos efetivos: na FAB, são, na média dos anos, 73,4% do efetivo total; e na Marinha, 72,7%, com a proporção média observada de 77,5% no Exército nos anos destacados.

#### 5.1.2 Efetivos totais de militares federais

Os efetivos totais de militares federais no país e respectivos percentuais são apresentados na tabela 6. Em 2013, o país tinha 362.880 militares; e em 2021, 360.756. Entre esses anos, houve aumento absoluto entre 2013 e 2016 – ano do ápice da série, com quase 373 mil militares. Desde então, ano a ano, os contingentes totais federais têm sido reduzidos.

TABELA 6  
Total de militares do Executivo federal, por círculo (2013-2021)

Ano	Alunos	%	Praças	%	Oficiais subalternos	%	Oficiais intermediários	%	Oficiais superiores	%	Oficiais-generais	%	Total
2013	9.468	2,6	283.580	78,1	49.233	13,6	8.635	2,4	11.595	3,2	369	0,102	<b>362.880</b>
2014	8.742	2,4	283.434	77,8	51.112	14,0	8.686	2,4	11.990	3,3	382	0,105	<b>364.346</b>
2015	7.401	2,0	287.070	78,0	52.412	14,2	8.632	2,3	12.208	3,3	376	0,102	<b>368.099</b>
2016	8.000	2,1	289.843	77,7	53.430	14,3	8.653	2,3	12.531	3,4	382	0,102	<b>372.839</b>
2017	8.521	2,3	287.678	77,4	53.625	14,4	8.904	2,4	12.551	3,4	388	0,104	<b>371.667</b>
2018	8.007	2,2	284.998	77,4	52.931	14,4	9.262	2,5	12.654	3,4	389	0,106	<b>368.241</b>
2019	7.804	2,1	284.180	77,3	51.876	14,1	10.544	2,9	12.734	3,5	395	0,107	<b>367.533</b>
2020	6.648	1,8	277.068	76,7	52.423	14,5	11.672	3,2	13.064	3,6	404	0,112	<b>361.279</b>
2021	7.355	2,0	276.901	76,8	52.422	14,5	10.740	3,0	12.956	3,6	382	0,106	<b>360.756</b>

Fonte: Portal da Transparência.  
Elaboração dos autores.

Na tabela 7, são apresentados os percentuais dos efetivos de cada força no total dos militares federais para os mesmos anos. Observa-se razoável estabilidade na composição: 60% para o Exército e aproximadamente 20% para a Marinha e a Aeronáutica, cabendo observar que esta tem sido relativamente reduzida, com aumento da MB.

TABELA 7

**Total de militares do Executivo federal, por força (2013-2021)**  
(Em %)

Ano	MB	EB	FAB
2013	20,1	60,6	19,3
2014	20,6	60,1	19,3
2015	20,9	59,9	19,2
2016	20,9	60,6	18,5
2017	21,1	60,4	18,5
2018	21,4	60,1	18,5
2019	21,1	60,4	18,4
2020	20,0	61,6	18,3
2021	21,5	60,5	18,0

Fonte: Portal da Transparência.  
Elaboração da autora.

É forçoso reconhecer que esses números, como expostos neste trabalho, são bastante desprovidos de sentido em si. Tanto as variações absolutas como as relativas, que foram descritas a partir dos dados compilados e apresentados, são de avaliação bastante complexa, haja vista que, ao menos em primeira análise, os documentos oficiais do país sobre a defesa nacional não oferecem elementos estruturados para que se possa quantificar questões como: qual o tamanho dos efetivos totais necessários? Como estes devem estar distribuídos entre as FAs? Nas forças, em que quadros, corpos, postos ou graduações? Diante da qualificação e da dedicação exigida, e considerando-se a realidade nacional, qual a remuneração justa para cada posto ou graduação? Outro aspecto central, quando considerada a missão dos militares, é sua localização no território, não avaliada neste trabalho.

## 5.2 E fora dos quartéis? Militares em funções civis?

Nesta subseção, serão apresentados e discutidos os dados identificados sobre a atuação dos militares fora dos quartéis no período recente. O recorte temporal adotado foi feito em função da disponibilidade de dados.

Levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2020 aponta para a existência de 6.157 militares no governo. Essa cifra bruta merece algum escrutínio adicional entre seus principais componentes para que possa ou não ser tomada, por meio de algumas das rotas já sugeridas pela literatura, como uma indicação – ou não – de expansão da militarização no âmbito da chamada burocracia civil. A tabela 8 recupera o levantamento divulgado pela corte de contas.

TABELA 8  
Militares exercendo funções civis na administração pública federal (2016-2020)

Situação	2016	2017	2018	2019	2020	Aumento (2016-2020)	Proporção (%) (2016-2020)
Militares em cargo comissionado/requisitados	1.965	1.946	1.934	2.324	2.643	678	34,5
Militares professores	197	157	63	174	179	-18	-9,14
Militares na saúde	642	773	718	909	1.249	607	94,55
Militares com contrato temporário	32	23	16	23	37	5	15,63
Militares em conselhos	-	-	-	-	8	8	-
Militares no serviço público antes da EC nº 20/1998	121	121	34	85	72	-49	-40,5
Militares com contrato temporário no INSS	-	-	-	-	1.969	1.969	-
<b>Total</b>	<b>2.957</b>	<b>3.020</b>	<b>2.765</b>	<b>3.515</b>	<b>6.157</b>	<b>3.200</b>	<b>102,22</b>

Fonte: TCU (2020).

Entre esses 6.157 militares identificados, 1.969 (32%) são inativos que foram contratados por tempo determinado para atuarem no INSS. Nesse caso, por exemplo, foram abertas pelo edital de 2020 7.797 vagas de concorrência entre militares inativos e aposentados pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) da União, de modo que 25% das vagas disponibilizadas restaram ocupadas por militares inativos. Trata-se de possibilidade que foi aberta pela Lei nº 13.954/2019, que simultaneamente promoveu, para a categoria, uma “reforma da previdência” – ao ampliar o tempo de serviço para a passagem para a inatividade sem necessidade de idade mínima e aumentar alíquotas para pensões, mas, ademais, criou adicionais e concedeu reajustes anuais de soldos até 2020 – e reajustes dos percentuais sobre o soldo, a título de adicional de habilitação, com aumentos anuais até 2023. A contratação para o desempenho de atividades de natureza civil em órgãos públicos em caráter voluntário e temporário enseja um adicional de 30% da remuneração, por período máximo de oito anos, consecutivos ou não. Há assim um caso concreto em que militares foram mobilizados, como sugerido na discussão por Penido e Kalil (2021), retomada na seção 3 deste capítulo, para a solução de problemas relacionados a outras áreas de atuação do Estado, como era o caso da necessidade de acelerar o atendimento no INSS, que suscitou a contratação.

Outro dado do levantamento do TCU indica aumento de 95% de militares que acumulam cargos civis como profissionais de saúde, possibilidade aberta pela EC nº 34/2001. Esse dado, ainda que mereça uma avaliação em nível mais granular, contudo, não seria *a priori* indicativo de militarização, haja vista que se trata de profissionais que predominantemente já ingressam nas forças, tanto como

temporários como para a carreira militar – em bem menor número –, já formados em suas áreas profissionais de atuação, sendo, portanto, sujeitos a processos de formação e socialização militar menos intensos e mais curtos que militares de outras armas, quadros e serviços.

Outro grande componente do conjunto identificado pelo levantamento do TCU são os 2.643 cargos comissionados, o que significaria, para esse grupo específico, expansão de 34,5% em relação ao quantitativo existente em 2016. Levantamento realizado sobre o mesmo tema atendeu ao Requerimento de Informações nº 660/2020 e indica 304 militares ativos e inativos das FAs nomeados em cargos comissionados na estrutura da Presidência da República, mas, entre estes, 162 (53%) ocupavam cargos em confiança devida a militares (RMP), que não seriam alternativamente ocupados por civis. É bastante claro que o cerne da preocupação social sobre a militarização do governo está centrado na fração de cargos que tem sido ocupada por militares em detrimento de civis que alternativamente poderiam estar nessas posições.

Posto que uma parte substantiva do debate sobre a atuação dos militares na burocracia se dá em função de uma sugerida militarização pela ocupação de cargos ou funções civis, o ideal, em termos metodológicos, seria um acompanhamento longitudinal da evolução quantitativa dessa ocupação de cargos por militares fora da área da defesa, ainda que como passo inicial para essa mensuração. Alguns esforços foram feitos no decorrer da elaboração deste capítulo, com o apoio da equipe de pesquisadores do projeto Atlas do Estado Brasileiro. Considerando-se que essa militarização – especialmente seus impactos no processo de produção de políticas públicas – possivelmente seguirá como objeto de interesse da sociedade, de pesquisadores e de *practitioners* no futuro, esses esforços são aqui brevemente descritos e os resultados obtidos, apresentados.

Mas quem são os militares? A operacionalização de buscas e associações em bancos de dados oficiais exige que primeiro se delimite o escopo de quem são esses servidores a serem identificados, posto que se supõe que sua presença nessas posições repercute de modo diferenciado no Estado. No esforço de mapear a presença de militares em cargos e funções civis, foram identificados e mensurados apenas os seguintes casos, quando ocupantes de posições na burocracia: praças graduados e oficiais de carreira ativos; praças graduados e oficiais temporários; e praças graduados e oficiais de carreira da reserva remunerada.

Um exercício foi feito para identificar os militares ativos e os inativos, com base nos dados recém-disponibilizados do Portal da Transparência,<sup>31</sup> com o objetivo de identificar a presença deles em outros órgãos do Executivo federal na Rais.

---

31. Dados disponibilizados em 2021.

Os resultados desagregados por órgão de lotação do cruzamento dos dados de militares constantes do Portal da Transparência com os ocupantes de cargos na Rais para o período compreendido entre 2013 e 2021 são sinteticamente sumariados na tabela 9. O período foi definido a partir da disponibilidade dos dados no Portal da Transparência no momento de elaboração deste trabalho.

TABELA 9  
Quantitativo de militares identificados em cargos registrados no Siape (2013-2021)

Tipo de cargo ou função	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Cargo comissionado de gerência executiva	8	8	7	7	6	3	4	10	11
Cargo comissionado de assessoria	8	8	7	7	6	6	6	5	7
Cargo comissionado de assistência	9	8	8	7	3	2	1	2	2
Cargo comissionado de direção	2	2	1	2	1	1	1	1	3
Cargo comissionado de técnico	-	1	5	8	11	9	16	14	15
Cargo comissionado temporário	-	-	-	-	1	2	4	1	3
Cargo de direção (CD) no Ifes <sup>1</sup>	10	11	12	11	20	18	20	26	32
Cargo de assessoria (CA)/APO	-	4	4	4	-	-	-	-	-
Cargo de diretor técnico (CDT)/APO	1	1	1	1	1	1	-	-	-
Cargo de natureza especial (NS)	6	6	6	6	6	6	12	13	14
Cargo de superintendente (CSP)/APO	1	2	3	3	1	1	1	-	-
Cargo de supervisor (CSU)/APO	2	11	10	9	1	3	3	-	-
Direção e assessoramento superior (DAS)	303	345	345	346	313	349	581	689	683
Função comissionada (FC) no DNIT <sup>2</sup>	-	-	-	2	-	-	-	-	-
FC no INSS	-	-	1	3	2	-	-	-	-
Função de confiança – gratificação DI 2355-Emp	-	-	-	-	-	-	-	2	3
Função comissionada do Poder Executivo (FCPE)	-	-	-	-	22	32	42	54	59
Função comissionada técnica	-	1	1	3	5	7	10	8	7
Função comissionada na Telebras	-	-	-	-	-	-	-	11	5
Função de assessoria e apoio	-	-	-	53	55	42	46	44	49
Função de gestão	-	-	-	12	14	14	15	11	7
Função dirigente na EBSERH <sup>3</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Função gratificada – honorário de dirigente de empresa	-	-	-	-	-	-	3	4	4
Função gratificada	8	15	24	37	49	51	65	82	87
Função gratificada no Ceitec <sup>4</sup>	-	-	-	-	-	-	1	1	1
Função gratificada (Lei nº 8.216/1991)	10	15	29	33	43	42	52	48	47

(Continua)

(Continuação)

Tipo de cargo ou função	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Função técnica (FT)	-	-	-	32	32	29	31	33	30
FT/APO	-	-	-	-	-	5	4	-	-
Grat. Serv. Ext./Censo 1996 – temporária	-	-	-	2	4	9	8	14	12
Gratificação de representação de gabinete – apoio (PR/VPR)	-	-	1	1	3	2	2	2	2
Gratificação de representação de gabinete – militar	397	450	458	483	473	508	514	535	527
Gratificação de representação de gabinete (ministério)	-	-	1	1	1	-	-	-	-
Gratificação de representação de gabinete – apoio militar	1.142	1.178	1.226	1.252	1.150	1.224	1.306	1.411	1.427
Gratificação de função de confiança	-	-	-	2	-	-	-	-	-
Gratificação de representação	-	-	-	-	2	1	1	1	-
Gratificação temporária	2	3	2	3	3	3	1	-	-
Plano de funções gratificadas	-	-	1	-	2	2	2	-	2
<b>Total de cargos identificados</b>	<b>1.909</b>	<b>2.069</b>	<b>2.153</b>	<b>2.330</b>	<b>2.230</b>	<b>2.372</b>	<b>2.752</b>	<b>3.022</b>	<b>3.041</b>

Fontes: Atlas do Estado Brasileiro, Portal de Transparência e Siape.

Elaboração da autora.

Notas: <sup>1</sup> Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo.<sup>2</sup> Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.<sup>3</sup> Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.<sup>4</sup> Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada.

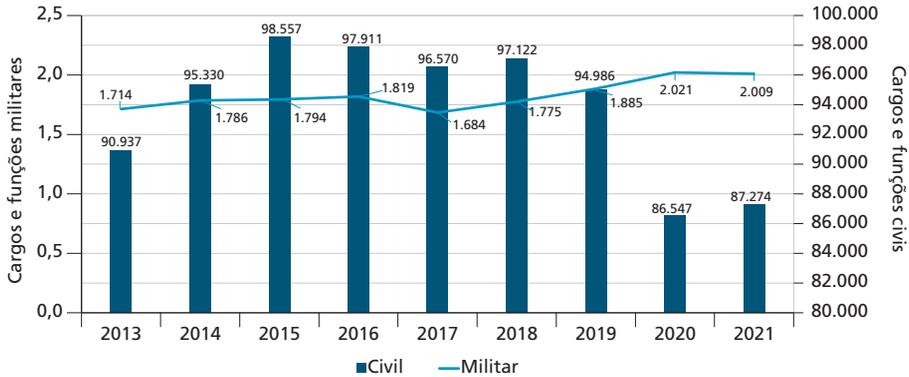
Obs.: Em todos os anos, os dados apresentados são referentes a junho.

A análise da tabela 9 indica que a presença de militares, considerados apenas os cargos e as funções civis, quase triplicou entre 2013 e 2021. Contudo, a trajetória de expansão parece não ter se dado apenas na presença de militares em cargos e funções civis, posto que o número de cargos e funções militares tem expansão de 27,1% nesse período. Cabe a ressalva, contudo, de que a tabela apenas mostra os quantitativos de cargos e funções que são ocupados por militares. De outro modo, o comportamento do número de cargos e funções militares precisa ser comparado com a trajetória do total de cargos e funções “civis” do Executivo federal para que haja validade na comparação. Essa comparação é feita no gráfico 11.

GRÁFICO 11

**Evolução do número total de cargos e funções civis e militares no Executivo federal (2013-2021)**

(Em 1 mil)



Fonte: Painel Estatístico de Pessoal do ME e Siape.

Elaboração da autora.

Obs.: Em todos os anos, os dados apresentados são referentes a junho.

Na comparação entre a evolução do número total de cargos e funções civis com o número total de cargos e funções militares, é evidenciado que, ainda que com variações intraperíodo, houve expansão no caso destes e contração no caso daqueles entre 2013 e 2021. Os cargos e as funções militares no Executivo federal aumentaram 17,2% e os cargos e as funções civis apresentaram redução de 4%. Assim, outro achado dos dados apresentados até aqui é que, considerando-se que o número total de cargos e funções civis se retraiu no período de análise, a expansão percentual dos militares como ocupantes desses cargos tem ainda mais relevância.

A análise da tabela 10 será limitada aos cargos e às funções civis em agências reguladoras, aos cargos de natureza especial e direção e assessoramento superior, às funções comissionadas do Poder Executivo e às empresas estatais federais que estão registrados no Siape. Cargos comissionados de gerência executiva, assessoria, assistência e direção são específicos para agências reguladoras, nos termos da Lei nº 9.886/2000. As FCPEs foram criadas pela Lei nº 13.346/2016 pela conversão de DAS via apostilamento, de modo que, para fins de comparação longitudinal, há sentido em somá-las com os DAS. Na tabela, são expostos os números de militares identificados pela metodologia adotada que ocuparam esse subconjunto de cargos ou funções comissionadas, para o período analisado, por tipo de cargo ou função.

**TABELA 10**  
**Ocupação de cargos por militares (2013-2021)**

Tipo de cargo ou função	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Proporção (%) (2013-2021)
Cargo comissionado de gerencia executiva	8	8	7	7	6	3	4	10	11	37,5
Cargo comissionado de assessoria	8	8	7	7	6	6	6	5	7	-12,5
Cargo comissionado de assistência	9	8	8	7	3	2	1	2	2	-77,8
Cargo comissionado de direção	2	2	1	2	1	1	1	1	3	50,0
Cargo comissionado de técnico	-	1	5	8	11	9	16	14	15	n.a.
Cargos em agências reguladoras – subtotal	27	27	28	31	27	21	28	32	38	40,7
Cargo de NS	6	6	6	6	6	6	12	13	14	133,3
NS – subtotal	6	6	6	6	6	6	12	13	14	133,3
DAS	303	345	345	346	313	349	581	689	683	125,4
FCPE	-	-	-	-	22	32	42	54	59	n.a.
DAS + FCPE – subtotal	303	345	345	346	335	381	623	743	742	144,9
Função de confiança – gratificação DL 2355-Emp	-	-	-	-	-	-	-	2	3	n.a.
Função comissionada na Telebras	-	-	-	-	-	-	-	11	5	n.a.
Função de assessoria e apoio	-	-	-	53	55	42	46	44	49	n.a.
Função de gestão	-	-	-	12	14	14	15	11	7	n.a.
Função de dirigente na EBSERH	-	-	-	-	-	-	-	-	2	n.a.
Função de gratificação de honorário de dirigente de empresa	-	-	-	-	-	-	3	4	4	n.a.
Função gratificada	8	15	24	37	49	51	65	82	87	987,5
Função gratificada no Ceitec	-	-	-	-	-	-	1	1	1	n.a.
Função técnica	-	-	-	32	32	29	31	33	30	n.a.
Gratificação de função de confiança	-	-	-	2	-	-	-	-	-	n.a.
Plano de funções gratificadas	-	-	1	-	2	2	2	-	2	n.a.
Cargos em empresas estatais federais – subtotal	-	15	25	136	152	138	163	188	190	2.275,0
<b>Total</b>	<b>344</b>	<b>393</b>	<b>404</b>	<b>519</b>	<b>520</b>	<b>546</b>	<b>826</b>	<b>976</b>	<b>984</b>	<b>186,0</b>

Fontes: Atlas do Estado Brasileiro, Portal da Transparência e Siape.

Elaboração da autora.

Obs.: 1. n.a. – não aplicável.

2. Em todos os anos, os dados apresentados são referentes a junho.

A observação da trajetória dos cargos agregados e em valores absolutos aponta para tendência de expansão do número de militares como ocupantes desses cargos, tal como detalhados na tabela 4. No caso dos cargos de NS, o número de ocupantes dobrou, saltando de seis em 2013 para quatorze em 2021. Na ocupação de cargos de DAS e FCPEs, da mesma forma, houve aumento expressivo, iniciado já entre 2014 e 2018. A partir de 2019, contudo, o número de militares ocupantes desses cargos aumenta mais de 60% em relação a 2018. Em 2020 e 2021, o número atinge o ápice do período analisado, com 743 e 742 cargos, respectivamente. Os cargos em agências reguladoras eram 27, em 2013, e 38, em 2021. A maior expansão proporcional, contudo, foi observada na ocupação de militares nas empresas estatais federais, que passou de oito, no início do período, para 190, ao final.

A tabela 11 mostra em quais órgãos houve exercício, entre 2013 e 2021, de militares ocupando cargos de DAS e FCPEs. É necessário observar na tabela que alguns órgãos listados, em que os anos finais não mostram nenhum militar em cargos, são em verdade órgãos extintos – como exemplo, tem-se Cultura, Cidades e Esporte –, ou fundidos em novos ministérios nas reformas ministeriais feitas a partir de 2019, de modo que a comparação direta entre o início e o fim do período precisa considerar a instabilidade das estruturas organizacionais dos órgãos. Isto posto, é observável expansão mais significativa da presença no período nas seguintes pastas: Saúde, Minas e Energia, Justiça e Segurança Pública, Cidadania (Desenvolvimento Social), Economia, Educação e Meio Ambiente, além da Presidência da República. Apenas no caso da CGU e do Comando do Exército, além do caso dos órgãos extintos no período, foi observada redução desses quadros.

TABELA 11  
Cargos de DAS e FCPEs, por órgão de exercício (2013-2021)

Órgão de exercício	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Proporção (%) (2013-2021)
Comando do Exército	10	9	9	7	7	7	-	-	-	-100,0
Controladoria-Geral da União	-	-	-	-	3	1	2	2	2	-33,3
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa)	3	3	3	2	1	2	16	11	7	133,3
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI)	5	4	4	4	5	5	7	14	7	40,0
Ministério da Cultura (MinC)	2	2	2	1	2	2	-	-	-	-100,0
Ministério da Defesa	167	194	201	199	155	160	191	211	223	33,5
Ministério da Economia	1	2	4	6	10	15	59	69	84	8.300,0
Ministério da Educação (MEC)	2	3	3	4	6	7	25	20	15	650,0

(Continua)

## Trajetórias da Burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020)

(Continuação)

Órgão de exercício	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Proporção (%) (2013-2021)
Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC)	1	1	2	1	9	7	-	-	-	-100,0
Ministério da Infraestrutura	14	9	3	2	7	10	22	24	27	92,9
Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP)	7	8	8	7	12	15	28	59	50	614,3
Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH)	-	-	-	-	-	2	11	3	3	50,0
Ministério da Pesca e Aquicultura	5	5	1	-	-	-	-	-	-	-100,0
Ministério da Saúde (MS)	7	7	7	7	5	5	8	36	40	471,4
Ministério das Cidades (MCidades)	-	1	1	-	1	-	-	-	-	n.a.
Ministério das Comunicações (MCom)	1	3	3	4	-	-	-	-	-	-100,0
Ministério das Relações Exteriores (MRE)	2	2	2	2	2	2	2	4	4	100,0
Ministério de Minas e Energia	2	2	4	3	1	-	16	22	19	850,0
Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	1	1	-	1	-	-	-	-	-	-100,0
Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR)	2	2	2	3	3	4	3	6	7	250,0
Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)	3	3	4	3	6	11	17	21	13	333,3
Ministério do Esporte	4	2	1	2	2	3	-	-	-	-100,0
Ministério do Meio Ambiente (MMA) <sup>1</sup>	-	1	3	4	2	4	16	29	21	2.000,0
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP)	7	10	9	10	9	8	-	-	-	-100,0
Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)	-	-	-	1	1	1	-	-	-	n.a.
Ministério do Turismo (MTur)	-	1	1	1	1	1	3	-	7	n.a.
Poder Executivo federal	-	-	-	-	-	-	-	-	2	n.a.
Presidência da República	57	70	68	72	85	109	197	212	211	270,2
<b>Total</b>	<b>303</b>	<b>345</b>	<b>345</b>	<b>346</b>	<b>335</b>	<b>381</b>	<b>623</b>	<b>743</b>	<b>742</b>	<b>**</b>

Fontes: Atlas do Estado Brasileiro, Portal da Transparência e Siape.

Elaboração da autora.

Nota: <sup>1</sup> No caso do MMA e do MMFDH, o cálculo foi feito usando-se o primeiro ano do período em que militares foram identificados como ocupantes de cargos nas pastas.

Obs.: Em todos os anos, os dados apresentados são referentes a junho.

O conjunto de dados elaborados para este trabalho não apenas permite que a distribuição da ocupação de cargos por militares seja analisada além dos órgãos, mas também possibilita identificar os padrões de ocupação nas diferentes áreas de política pública. Nesse sentido, foi feita uma categorização dos órgãos de exercício em seis grandes grupos: governo, controle, econômica, infraestrutura, meio ambiente e social.

Na tabela 12, é exibida a evolução da distribuição da participação de militares na ocupação de cargos em áreas de política pública entre 2013 e 2021. Assim, a tabela expõe, considerando-se o total de militares que ocupam cargos a cada ano, o percentual desses militares em diferentes áreas de atuação do Estado.

TABELA 12

**Evolução da distribuição da participação de militares na ocupação de cargos em áreas de política pública (2013-2021)**

(Em %)

Área de política pública	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Controle	0,4	1,3	1,3	1,1	0,8	0,5	0,5	0,2	0,6
Econômica	10,0	10,1	9,9	8,9	12,4	13,1	15,1	14,5	16,1
Governo	69,2	66,8	65,7	67,2	64,0	61,8	54,9	53,6	48,7
Infraestrutura	11,9	13,1	12,9	12,6	11,8	10,8	11,7	13,5	15,6
Meio ambiente	0,0	0,3	1,0	0,9	0,5	0,8	1,6	3,3	2,5
Social	8,1	7,7	8,6	8,6	10,2	12,8	15,8	14,8	16,4
Não se aplica	0,4	0,7	0,7	0,6	0,3	0,3	0,4	0,2	0,2
<b>Total</b>	<b>100,00</b>								

Fontes: Atlas do Estado Brasileiro, Portal da Transparência e Siape.

Elaboração da autora.

Obs.: Em todos os anos, os dados apresentados são referentes a junho.

Ao longo de todo o período, a participação foi mais expressiva na área *governo*, que congrega, além da Presidência e da Vice-Presidência da República, pastas como Defesa, Relações Exteriores e Justiça e Segurança Pública. Contudo, observa-se que, entre 2013 e 2018, tem início um movimento de desconcentração, com queda da importância relativa da área *governo* em detrimento das demais, especialmente nas áreas *econômica*, *social* e *infraestrutura*. Essa tendência se reforça a partir de 2019. Ainda que as proporções sejam bastante menores que nas demais áreas, cabe destaque para a magnitude da expansão relativa observada na área de meio ambiente no período.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo teve por objetivo principal apresentar análises descritivas sobre a trajetória da ocupação de militares no âmbito da burocracia federal. Trata-se de um esforço inicial e de natureza exploratória, com o objetivo de compreender e conhecer sob perspectivas diversas a trajetória da ocupação de militares no âmbito da burocracia federal, a partir do conjunto de dados gerados no Atlas do Estado Brasileiro e ainda não explorados para o caso nacional.

Foram revisitados alguns marcos legais que contornam os aspectos funcionais desse grupo bastante específico de servidores do país no que concerne a sua atuação como militares em suas funções precípuas. Revisitaram-se, ainda que de forma breve e pouco aprofundada, os principais documentos de política de defesa que pudessem ter repercussão na questão dos efetivos. Diante do que vem sendo tratado como uma possível “nova onda” de militarização da burocracia, foi identificado um grupo de atos normativos do Executivo relacionados à ocupação de cargos e funções civis por militares.

Aspectos concernentes aos efetivos e à comparação entre remunerações foram analisados em aspecto longitudinal entre 1985 e 2018. A análise dos dados indicou que a proporção de militares entre os vínculos públicos federais, somados os três poderes, teve razoável estabilidade, o que não foi observado em relação ao mercado de trabalho brasileiro formal como um todo.

A trajetória da remuneração média dos militares federais no período teve muitas oscilações entre 1985 e 2007, mas desde então se mantém constante, um pouco acima dos R\$ 5 mil. Essa expansão na remuneração líquida média também foi observada para o Executivo civil, já havendo estudos que qualifiquem o aumento pelo incremento da escolaridade dos servidores e pela mudança no perfil das carreiras; persiste a necessidade de estudos que busquem fatores explicativos para o aumento da média salarial observado pelos militares no período revisitado.

A comparação de remunerações médias foi feita também com os civis do Executivo, considerando-se a escolaridade informada na Rais: de 2005 para cá, retomou-se um padrão observado em 1985, com maiores médias salariais de militares que de civis no grupo de mais alta escolaridade. Nos dois grupos de escolaridade mais baixa, que reúnem respectivamente vínculos com ensino fundamental completo ou médio incompleto e nível fundamental incompleto, houve vantagem remuneratória comparada para os civis nos anos analisados. Outro achado a ser destacado é que, diferentemente do que acontece para a ocupação pública como um todo no país, a remuneração média das mulheres entre os militares é maior que a dos homens, o que possivelmente é explicado pelas inserções possíveis para as mulheres nas FAs.

Os dados disponíveis permitiram adicionalmente apresentar, para o período compreendido entre 2013 e 2021, os efetivos por círculo em cada uma das forças e o comportamento dos efetivos totais do país no período. Ainda que consolidem um esforço inicial de discussão sobre o tema, parece necessário que estejam disponíveis à sociedade mais elementos estruturados, com o objetivo de realizar avaliações do real significado desses números diante dos desafios postos para a defesa do país no presente e no futuro. A reconstrução de séries para os efetivos totais feitas a partir da Rais, por exemplo, aponta para um pequeno crescimento destes entre 1985 e 2013, com algumas oscilações significativas no período. Se considerado que os efetivos fixados são uma – e não a única, naturalmente – importante referência para os efetivos distribuídos anualmente, tem-se, no caso do EB, uma lei de 1983 e, da Marinha, uma lei de 1997. A tentativa de obter mais elementos para analisar os efetivos a partir dos principais documentos públicos de defesa mencionados, como a PDN, a END e até mesmo o LBDN, mostrou-se de utilidade limitada nesse sentido. Essa tentativa se revelou também trabalhosa, considerando-se as condições de acesso público e as informações tempestivamente atualizadas e sistematizadas sobre os efetivos fixados e distribuídos, bem como a respeito de versões válidas dos documentos da PDN, da END e do LBDN.<sup>32</sup> É possível que tais documentos se desdobrem em normas e políticas internas de recursos humanos à cada força, mas essas não foram mapeadas nem analisadas neste capítulo, ainda que possivelmente ensejem a possibilidade de qualificação mais apurada dos achados aqui apresentados.

A pertinência e os impactos da (re)inserção recente dos militares em diferentes espaços do Estado brasileiro têm sido objeto de debate social e legislativo no período. Ainda que a breve discussão aponte sinais de que, desde 2019, o Executivo federal poderia estar passando por um processo de militarização, não apenas por um, mas também por diversos dos sentidos já sugeridos na literatura, persistem necessários esforços empíricos adicionais de pesquisa para um tratamento mais definitivo à questão. Os dados analisados neste trabalho apontam que, ao longo desse novo momento da presença de militares do Estado “fora dos quartéis”, houve aumento de 59% em cargos e funções comissionadas. Esse aumento se deu em duas frentes simultâneas: uma pelo aumento do número de cargos e funções militares em si; e outra pelo aumento da presença de militares como ocupantes de cargos e funções civis. Quando considerado apenas o número de militares ocupando cargos e funções civis, houve um aumento de 193% entre 2013 e 2021.

---

32. Como exemplo, na página dedicada à END no sítio do MD, estão disponíveis as versões encaminhadas ao Congresso em julho de 2020, mas é informado que é a versão de 2016 a “atualmente em vigor”, sem que esse arquivo esteja disponível.

Se a complexidade e até mesmo os aspectos históricos desse tema ultrapassam o escopo deste trabalho, assim como os limites comuns a análises quantitativas somente descritivas, buscou-se aqui, a despeito disso, reunir elementos centrais e novos dados que contribuam para a compreensão de alguns aspectos da trajetória dos militares no âmbito da burocracia federal brasileira, ainda tratada de modo bastante anedótico.

O conjunto de dados do Atlas do Estado Brasileiro teve aqui algumas análises iniciais. Não há razões para supor que o tema perderá importância nos próximos anos, de modo que se pretende dar seguimento a este primeiro estudo em novas abordagens ainda possíveis e especialmente necessárias. Assim, algumas sugestões para futuras pesquisas são indicadas, como descrito a seguir.

- 1) Investigar o comportamento da escolaridade real *versus* a exigida, entre as forças e seus postos e graduações, como também em relação ao sexo dos militares.
- 2) Novos estudos sobre a presença feminina nos efetivos, inclusive em perspectiva comparada a outras carreiras.
- 3) Analisar a evolução dos soldos e de outras parcelas remuneratórias dos militares entre os postos e as graduações ao longo do tempo, assim como dos orçamentos de defesa e massa salarial, inclusive em perspectiva internacional e comparada.
- 4) Observar a trajetória de evasão dos militares para concursos públicos civis.
- 5) Operacionalizar outras formas de mensurar a presença de militares no Estado, via cargos de direção ou em conselhos de empresas estatais e nos serviços sociais autônomos – como a Apex e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), por exemplo – e, também, em posições de outros entes subnacionais.
- 6) Somar, aos esforços quantitativos voltados para compreender aspectos particulares a militares como parte da burocracia, estudos que se dediquem a entender e depurar outras possíveis vias de militarização no Estado e os eventuais impactos desse fenômeno apontado no processo de produção de políticas públicas.
- 7) Aprofundar o entendimento de aspectos eventualmente particulares aos militares no processo de divisão de poder nos órgãos do Executivo federal em que tiveram inserção e quais são os reais espaços de influência deles nos diferentes campos de política pública.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, S.; SILVA, T.; LOPEZ, F. Por trás da ação governamental: panorama da estrutura e do funcionalismo público. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 29, p. 69-78, jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980. Dispõe sobre o Estatuto dos Militares. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 dez. 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/3aBxXW8>>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3ERcGEm>>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.171, de 11 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a passagem à disposição de militares das Forças Armadas. **Diário Oficial da União**, 12 dez. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3yRAe8r>>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.471, de 24 de agosto de 2020. Regulamenta o adicional de compensação por disponibilidade militar, de que trata o art. 8º da Lei nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019. **Diário Oficial da União**, 25 ago. 2020a. Disponível em: <<https://is.gd/NRkq6v>>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: Ministério da Defesa, 2020b. Disponível em: <<https://bit.ly/3MJy2Wi>>.

\_\_\_\_\_. Portaria Normativa nº 86/GM-MD, de 22 de setembro de 2020. Estabelece os cursos que dão direito à concessão do adicional de habilitação aos militares das Forças Armadas. **Diário Oficial da União**, n. 188, p. 55, 30 set. 2020c. Seção 1. Disponível em: <<https://is.gd/yFKbro>>.

CASTRO, C. (Org.). **O espírito militar**: um estudo de antropologia social na Academia Militar das Agulhas Negras. Rio de Janeiro: Zahar, 1990.

D'ARAUJO, M. C. Ouvindo os militares: imagens de um poder que se foi. *In*: FERREIRA, M. de M. (Coord). **Entrevistas**: abordagens e usos da história oral. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1994. p. 147-172.

GEYER, M. The militarization of Europe, 1914-1945. *In*: GILLIS, J. R. (Ed.). **The militarization of the western world**. New Brunswick: Rutgers University Press, 1989. p. 65-102.

GIESTEIRA, L. F.; MATOS, P. de O.; FERREIRA, T. B. A defesa nacional no Plano Plurianual 2016-2019: uma avaliação a partir dos projetos estratégicos. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 28, p. 77-89, abr. 2021.

KAYAT, R. C. R. Forças Armadas: reforma, licenciamento e reserva remunerada. **Revista da SJRJ**, v. 17, n. 27, p. 151-176, 2010.

LOPEZ, F. G. Cargos de confiança nos mandatos Lula e Dilma. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 12, p. 29-36, jul.-dez. 2017.

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

LOPEZ, F. G.; MENDES, J. T. **Remunerações dos servidores civis ativos do Executivo federal (1999-2020)**. Brasília: Ipea, mar. 2021. (Nota Técnica Diest, n. 48). Disponível em: <<https://bit.ly/3z1YxAU>>.

LOPEZ, F.; PRAÇA, S. Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira. *In*: LOPEZ, G. F. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015. p. 107-138.

LOPEZ, F. G.; BUGARIN, M. S.; BUGARIN, K. Rotatividade nos cargos e confiança da administração federal brasileira (1999-2012): resultados preliminares. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 5, p. 55-69, maio 2014.

LUTZ, C. Militarization. *In*: CALLAN, H. (Ed.). **The International Encyclopedia of Anthropology**. Hoboken: Wiley Blackwell, 2018. p. 1-4.

MATHIAS, S. K. (Org.). **A militarização da burocracia: a participação militar na administração federal das Comunicações e da Educação – 1963-1990**. São Paulo: Ed. Unesp, 2004.

MAYER, K. R.; KHADEMIAN, A. M. Bringing politics back in: defense policy and the theoretical study of institutions and processes. **Public Administration Review**, v. 56, n. 2, p. 180-190, Apr. 1996.

MIEWALD, R. D. Weberian bureaucracy and the military model. **Public Administration Review**, v. 30, n. 2, p. 129-133, Mar.-Apr. 1970.

NOGUEIRA, R. P.; CARDOSO JUNIOR, J. C. P. Transformações da ocupação no setor público federal brasileiro: tendências recentes e questões a futuro. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 12, p. 21-28, jul.-dez. 2017.

OLIVEIRA, E. R. de. (Org.). **Militares: pensamento e ação política**. Campinas: Papirus Editora, 1987.

PENIDO, A.; KALIL, S. O partido militar no sistema político brasileiro. *In*: SIMPÓSIO INTERDISCIPLINAR SOBRE O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO; JORNADA DE PESQUISA E EXTENSÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 11., 2021, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, Impa, 2021.

ROCHA, A. J. R. da. **Militares e política no Brasil**. Brasília: Ipea, out. 2011. (Texto para Discussão, n. 1670). Disponível em: <<https://bit.ly/3P6YIGd>>.

SCHMIDT, F. H. **Presença de militares em cargos e funções comissionadas do Executivo federal**. Brasília: Ipea, set. 2022.

VITELLI, M.; BIGATÃO, J. **Anuário 2020**: Forças Armadas e defesa no Brasil. São Paulo: Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas/Eppen/Unifesp; Gedes/Unesp, 2020.

#### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

ROSA, A. R.; BRITO, M. J. de. “Corpo e alma” nas organizações: um estudo sobre dominação e construção social dos corpos na organização militar. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 14, n. 2, p. 194-211, mar.-abr. 2010.



## **BUROCRACIA DIRIGENTE NOS MUNICÍPIOS, NOS ESTADOS E NA UNIÃO: ROTATIVIDADE, FILIAÇÃO PARTIDÁRIA E PATRONAGEM POLÍTICA**

José Teles<sup>1</sup>  
Felix G. Lopez<sup>2</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

Todo sistema administrativo possui um segmento de nível intermediário da burocracia, situado entre a burocracia que atua na entrega direta de serviços ao cidadão e as instituições estritamente políticas, responsáveis por tomar decisões no exercício do governo ou do mandato. Esse segmento, que denominamos burocracia dirigente, pode abranger um amplo espectro de funções, desde atividades exclusivamente administrativas, ou atividades de mediação entre a administração e os agentes políticos, até, em outro extremo, proposições de caráter essencialmente político. A amplitude desse espectro caracteriza as diferentes tradições administrativas.

Uma característica associada à burocracia dirigente consiste na escolha de seus integrantes combinarem, frequentemente, a seleção discricionária – por meio do livre provimento, por assim dizer – e também um certo grau, embora variável, de ascendência de representantes eleitos ou seus partidos sobre tais escolhas. Quando os aspectos partidários não estão presentes, presume-se, no mínimo, afinidade de preferências entre superiores e subordinados na hierarquia de poder, embora tais escolhas também sejam mediadas pelo desejo de definir nomes com competência técnica. Como e em que medida combinar competência e afinidade (ou confiança) encerra grande parte do espectro de variações observáveis nas lógicas de escolha dos dirigentes.

Seja qual for seu perfil ou dimensão, a burocracia dirigente é parte necessária do esforço para compreender as características, a qualidade e a eficiência no ciclo das políticas, bem como as características organizacionais do próprio setor público. Entretanto, enquadramentos analíticos para estudar os dirigentes são muito diversos,

---

1. Pesquisador de pós-doutorado do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP); e pesquisador associado à Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea), no projeto Atlas do Estado Brasileiro. *E-mail*: <joseteles@usp.br>.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea; e coordenador da plataforma Atlas do Estado Brasileiro. *E-mail*: <felix.lopez@ipea.gov.br>.

e incluem estudos sobre as relações entre sua composição e desenvolvimento social (Cardoso e Marengo, 2020), as trajetórias ocupacionais nas organizações públicas (Schneider, 1994), sua estabilidade temporal (Lopez e Silva, 2019), a relação com ciclos eleitorais (Lopez, Bugarin e Bugarin, 2015), abertura à influência dos partidos (Lopez e Silva, 2019; Palotti, Lopez e Gomide, 2022) ou a variação de seu perfil entre áreas de governo (D'Araújo e Mendes, 2018).

Neste capítulo, nosso propósito é analisar a trajetória, em números, da burocracia dirigente dos três níveis de governo. A comparação entre níveis serve, em primeiro lugar, ao propósito prospectivo de identificar diferenças significativas para futuras análises e, em segundo lugar, para prover dados que são ainda inéditos. Ademais, pretendemos identificar alguns aspectos ou padrões associados à interface da burocracia dirigente com a esfera político-partidária. O primeiro é a rotatividade anual dos dirigentes. O conceito de rotatividade visa capturar a intensidade das mudanças anuais ocorridas nas posições da burocracia dirigente. Trata-se de um meio para identificar possíveis influências de mudanças e decisões políticas ou partidárias sobre a sorte de quadros cuja definição é discricionária, ao contrário dos servidores estáveis recrutados por meio de concurso público. O segundo aspecto diz respeito à filiação aos partidos políticos.

Filiação partidária é uma aproximação possível, embora imperfeita,<sup>3</sup> para aferir a intensidade da ascendência da política e suas principais unidades sociais – partidos, grupos políticos, facções ou caciques políticos – sobre a escolha dos dirigentes. Rotatividade e filiação formam um par útil para deslindar dimensões do perfil dos decisores na administração pública do país e explorar implicações potenciais do perfil dali decorrente para as políticas públicas formuladas e implementadas. Propomos, nesse sentido, de modo tentativo, uma estimação da patronagem da burocracia dirigente. Trata-se de um primeiro passo visando construir métricas concisas para comparar as burocracias públicas em termos longitudinais e territoriais/espaciais.

Em suma, esperamos com este texto sistematizar dados que apresentem uma descrição geral de características selecionadas da burocracia dirigente brasileira, bem como identificar e caracterizar como as interfaces desse segmento da burocracia refletem influências da esfera político-partidária.

Para tanto, a seção 2 apresenta uma discussão rápida sobre o conceito de patronagem e como o empregamos. A seção 3 apresenta a metodologia utilizada para gerar os dados que exploramos. A seção 4 resume a evolução quantitativa da burocracia dirigente no Poder Executivo brasileiro. A seção 5 analisa a rotatividade desses dirigentes. A seção 6 apresenta dados sobre a filiação partidária dos dirigentes e a seção 7 propõe uma estimação da patronagem visando avançar nas possibilidades

---

3. Sobretudo em sistemas políticos em que partidos são agremiações pouco legítimas, com conteúdos programáticos frequentemente fugazes e reduzido enraizamento societário, como é a tradição partidária brasileira.

de comparação dos dirigentes inter e intraníveis federativos. A conclusão resume nossos achados e sugere tópicos para exploração futura.

## **2 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CONCEITO DE PATRONAGEM**

Ao tratar de um universo tão abrangente quanto burocracias dirigentes, há custos. O principal deles é abrir mão da enorme complexidade que rege os critérios administrativos, formais e informais, para o provimento desses cargos nos diferentes níveis e Unidades da Federação (UFs). Ao nos referirmos à burocracia dirigente, omitimos nuances jurídicas que diferenciam seus componentes. Resumidamente, essa burocracia é composta por cargos e funções comissionadas, cujas competências, embora complementares, não deveriam se confundir. A função comissionada reflete uma atribuição especial, extensão das atividades já desempenhadas pelos servidores nos órgãos, que passam a assumir novas responsabilidades. Por isso, as funções deveriam ser conferidas a servidores ou empregados públicos, em geral, com acréscimo na remuneração, em função do incremento de obrigações e responsabilidades. Por sua vez, o cargo em comissão refere-se a um conjunto próprio, em si, de atividades, não uma extensão ou atribuição adicional de atividades já exercidas no âmbito das carreiras da administração pública, podendo ser ocupado por pessoas sem vínculo prévio com o serviço público. Por seu turno, as funções de confiança, sejam elas comissionadas ou gratificadas, deveriam ser exercidas por servidores ocupantes de cargo efetivo (Santos, 2016).<sup>4</sup>

Tome-se um exemplo adicional: no âmbito federal, o Decreto nº 9021/2017 estipulou que ao menos 50% do total de cargos de direção e assessoramento superior (DAS) de níveis 1 a 4, e 60%, no nível 5 e 6, devem ser ocupados por servidores de carreira. Essa alteração representou uma mudança importante frente ao Decreto nº 5.497/2005, então em vigor, cuja novidade tinha sido definir um percentual mínimo de servidores de carreira no topo da hierarquia do grupo DAS.<sup>5</sup> Lembre-se, ainda, que há órgãos com normatizações próprias que obrigam ou estimulam a nomeação de dirigentes oriundos das carreiras do órgão (Gaetani, Palotti e Pires, 2021; Palotti, Souza e Hollanda, 2020).

A discricionariedade para a escolha dos ocupantes de cargos e funções comissionadas é, desse modo, variável. O legislador, ao impor tais limites, combinou a liberdade de ação das lideranças eleitas ao preenchimento de pré-requisitos técnicos e de experiência para a composição do corpo de gestores da administração pública.

---

4. Ver capítulo 19 desta obra.

5. A Medida Provisória (MP) nº 1.042/2021 alterou a estrutura dos cargos em comissão e funções de confiança no Executivo federal, criando os cargos comissionados executivos (CCEs) e as funções comissionadas executivas (FCEs), em substituição aos DAS e às funções comissionadas do Poder Executivo (FCPEs), criadas pela Lei nº 13.346/2016. A MP determina ainda que os CCEs de 1 a 4 serão ocupados exclusivamente por servidores de carreira ou empregados permanentes da administração pública, civis ou militares.

De fato, há evidências de que a nomeação desses cargos obedece a múltiplos critérios, entre os quais: i) a proximidade com partidos políticos (Lopez e Silva, 2019); ii) a inserção em grupos de interesse, como movimentos sociais (Abers, 2021; Abers e Oliveira, 2015); e iii) a posse de competências técnicas para o exercício da função pública (Lopez e Praça, 2015; D'Araújo, 2018).

O Poder Executivo, nos três níveis de governo, concentra 94% do total de vínculos de trabalho no setor público do país, a imensa maioria desses é recrutada por meio de concurso público.<sup>6</sup> Já os cargos de confiança são de livre nomeação e exoneração, cabendo à discricionariedade do chefe do Executivo escolher ou delegar as escolhas para seus ministros, secretários ou agentes políticos em posições hierárquicas mais altas no interior das organizações públicas.

Por patronagem nos referimos ao grau em que a burocracia dirigente tem seu perfil constituído com base na influência da esfera política. Patronagem é um conceito clássico na ciência social, empregado amplamente na antropologia política, na sociologia política e na ciência política (Weingrod 1968; Schmidt *et al.*, 1977; Bearfield, 2009). Na disciplina antropológica, o conceito é mais abrangente, pois refere-se a um tipo de sociabilidade que emerge em um sistema de troca que não se restringe à esfera política ou partidária. Constitui, por assim dizer, uma relação social que se funda na posse de bens de interesse recíproco entre as partes e, portanto, intercambiáveis. Na ciência política – e administração pública – o termo é empregado de modo mais circunscrito: trata-se de uma estratégia de distribuição de empregos ou cargos como meio de granjear apoio político ou maximizar chances de implementar certas políticas públicas (Bearfield, 2009). Nessa abordagem, a patronagem passou a se associar muito mais à prática de distribuir cargos no interior dos governos ou das burocracias, tornando-se uma estratégia de ação essencial para as máquinas partidárias se reproduzirem. Nessa definição, *patronagem política* é quase um pleonismo.

No âmbito da ciência política, o termo adquire frequentemente conotações normativas negativas, sendo considerado uma prática indesejável, ineficiente, frequentemente associado a mecanismos de corrupção ou trocas espúrias, e outros usos malquistos na administração (Grindle, 2012). Procuramos evitar tal conotação negativa, retomando a sugestão de Grindle (2012) de que é o caráter discricionário da escolha o elemento essencial a considerar. As implicações da forma substantiva que as escolhas assumem são um aspecto que somente análises empíricas podem responder. Sendo uma escolha discricionária, a constelação de motivos e os responsáveis por conduzir as escolhas podem variar muito. As diversas tipologias visando capturar o fenômeno da patronagem política é, a este respeito, um indicativo dessa variação.

---

6. Ver capítulo 1 deste livro.

Há, por exemplo, a tipologia que Peters (2013) originalmente cunhou para tipificar os tipos de politização. Descrevemos de modo adaptado esta tipologia apenas para fins de ilustração. A patronagem é ali concebida como um recurso direto para nomear pessoas leais ao político, independentemente de seleção de mérito para aferir competências técnicas (politização direta). Pode combinar a proximidade entre as preferências ideológicas e a competência técnica para o exercício do cargo para a qual a pessoa é designada (politização profissional). Uma terceira alternativa prevista na tipologia é ser um meio de exercer supervisão sobre estruturas burocráticas as quais o partido ou o agente político não controla (politização redundante). Neste caso, manifesta-se pela criação de novas estruturas administrativas e, em decorrência, novos cargos. A patronagem pode, ainda, assumir uma forma invertida, abrindo posições de livre provimento pela decisão antecipada de servidores que deixam os cargos, antecipando as discordâncias com as políticas a serem implementadas pelo governo de plantão, em uma espécie de politização preemptiva. A escolha também pode ser motivada pelo interesse em ampliar a representatividade do corpo burocrático, incluindo segmentos sociais até então excluídos, a exemplo da representação de gênero, étnica, religiosa, regional etc. (politização representativa). Por fim, pode ser um meio de recompensar apoiadores de campanha, como é o caso frequente dos cabos eleitorais que, neste caso, recebem os cargos como prebendas.<sup>7</sup> Esse não exaustivo espectro está contido em nossa noção de patronagem que, aqui, é empregada, portanto, não como recompensa, mas como sinônimo de divisão de cargos cujo preenchimento atende a critérios discricionários.

Embora não partilhemos da conotação normativa comum, segundo a qual a patronagem é um “demônio” a ser expurgado da administração (Bearfield, 2009), assumimos a expectativa, a ser validada de modo mais abrangente por pesquisas empíricas, de que a patronagem política reduz a eficiência na entrega de serviços públicos ao cidadão (Besley *et al.*, 2021; Dahlström e Lapuente, 2022). Ainda mais porque, em alguma medida, a patronagem permite preferir critérios de mérito nas escolhas dos nomeados. Por sua vez, a evidência empírica tem variado sobre as implicações da patronagem para a implementação de políticas (Toral, 2019; Akhtari, Moreira e Trucco, 2022), embora seja crescente o alinhamento ao argumento de que burocracias com características weberianas contribuem para, mais que impedem, o desenvolvimento social e econômico (Dahlström e Lapuente, 2022; 2022; Besley *et al.*, 2021; Evans e Rauch, 1999).

---

7. Bearfield sugere uma tipologia alternativa: a patronagem organizacional, visando fortalecer organizações específicas; a patronagem democrática, visando aumentar a representatividade social no interior da burocracia; a patronagem tática, visando construir coalizões políticas para avançar em objetivos do governo; e a patronagem reformadora, visando “sanear” a administração de práticas corruptas (Bearfield, 2009). Para uma terceira tipologia de patronagem, conferir Panizza, Peters e Larraburu (2019).

O propósito deste capítulo se relaciona a uma questão anterior à identificação de motivos das nomeações. Trata-se de identificar e mensurar algumas características que lancem luz ao entendimento do tamanho e eventuais conexões da burocracia dirigente com a esfera política. Afinal, a luta por cargos na burocracia dirigente é uma dimensão essencial da luta política e nosso sistema eleitoral torna o controle de cargos um recurso essencial.<sup>8</sup>

### 3 DADOS E ABORDAGEM METODOLÓGICA

Para investigarmos os aspectos apontados da conexão entre burocracia e política, utilizamos dados extraídos da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) do Atlas do Estado Brasileiro do Ipea para os Executivos estaduais e municipais.<sup>9</sup> Para o Executivo federal, utilizamos os microdados do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape).

No caso dos estados e municípios, analisamos os vínculos de trabalho reportados na ocupação dirigente público estadual (CBO – 111410) e dirigente público municipal (CBO – 111415), que constam na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) de 2004 e 2019.<sup>10</sup> No caso do Executivo federal, selecionamos os vínculos de trabalho cujas funções e/ou cargos correspondiam aos cargos de DAS de nível 4, 5 ou 6, ou cargos equivalentes, tal como disposto nas tabelas de equivalência de cargos da administração federal.<sup>11</sup>

Os índices aqui utilizados foram construídos da seguinte forma. A *rotatividade anual* foi calculada com base no percentual de dirigentes que deixaram seus cargos, em seus respectivos órgãos, no ano subsequente. Se 30% do total de pessoas na ocupação de dirigentes não apareciam em seus respectivos órgãos no ano seguinte, a rotatividade anual estimada é equivalente àquele valor. A taxa de filiação partidária dos dirigentes municipais e estaduais foi calculada por meio do cruzamento dos nomes dos dirigentes, em um determinado ano, e os nomes de

8. Além disso, estudos apontam que a nomeação para as hierarquias mais altas de cargos e funções comissionadas é, muitas vezes, parte das estratégias de construção de coalizões políticas mobilizadas por presidentes, governadores e prefeitos, de forma semelhante às indicações de ministros e secretários (Batista, 2013; Raile, Pereira e Power, 2011).

9. Remete-se o leitor para a seção de metodologia do Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<https://bit.ly/3d3lCtR>>) para detalhamento dos aprimoramentos implementados na Rais, em grande parte resultante do cotejamento das naturezas jurídicas públicas reportadas naquela base com as naturezas jurídicas públicas da lista de Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJs) do país, disponibilizadas pela Receita Federal do Brasil.

10. Palotti, Lopez e Gomide (2022) detalham a propriedade e as vantagens relativas de aplicar tal critério para identificar a burocracia dirigente, face às alternativas disponíveis, como a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) e Estaduais (Estadic) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A principal delas é a possibilidade de, com microdados, aplicar métricas, como análises de rotatividade, sobrevivência e filiação.

11. O DAS unitário é uma métrica aplicada pelo governo federal para calcular a equivalência remuneratória de funções e cargos comissionados. A tabela utilizada como referência para os valores pode ser consultada em: <<https://bit.ly/3lzmGIN>>. Embora a hierarquia remuneratória e hierarquia de poderes administrativos sejam coisas diferentes, consideramos uma aproximação satisfatória. Os cargos e as funções incluídos, além dos DAS de nível 4 a 6, incluem os cargos de direção das agências reguladoras (cargos comissionados de assessoria – CA-01 e 02; cargos comissionados de direção – CCD-01 e 02; cargos comissionados de gerência executiva – CGE-01 e 02; cargos de natureza especial – NES; e cargos comissionados técnicos – CCT-005).

peças com filiação regular a um partido no respectivo ano e no mesmo estado da Federação, com base em dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).<sup>12</sup> No caso dos filiados pertencentes à burocracia dirigente federal, adotou-se como métrica um cruzamento do número do título de eleitor, disponibilizado nos microdados do Siape e do TSE.<sup>13</sup> O percentual de servidores estatutários é o resultado da subtração da razão entre o total de dirigentes reportados com vínculos estatutários na Rais ou no Siape em relação ao total de dirigentes, considerando todos os vínculos.

A patronagem política da burocracia dirigente é estimada a partir da combinação de duas métricas: i) o percentual de recrutados não estatutários; e ii) a proporção de filiados a partidos. Esses dois indicadores foram selecionados a partir de uma análise fatorial, cujos resultados são discutidos mais à frente no capítulo. O percentual de dirigentes não estatutários é uma aproximação para identificar a escolha de pessoas de fora das carreiras públicas cujo ingresso não ocorre por seleção de provas e títulos. A proporção de filiados é, por seu turno, uma métrica adicional para estimar o grau em que a burocracia dirigente é definida em função do alinhamento partidário (Batista, 2013; Lopez e Silva, 2019). A medida pretende ranquear não a qualidade da burocracia dirigente – embora possa subsidiar análises nesse sentido –, mas sim o grau de permeabilidade exercida da esfera política sobre aquela burocracia.

A seção 4 apresenta a trajetória do quantitativo de dirigentes dos Executivos municipal, estadual e federal, separando estatutários e não estatutários.<sup>14</sup>

#### **4 A EVOLUÇÃO DO QUANTITATIVO DE DIRIGENTES PÚBLICOS NO EXECUTIVO**

O total de dirigentes públicos experimentou crescimento praticamente constante entre 2000 e 2015, coincidindo com um período de expansão geral da força de trabalho do Estado brasileiro (Lopez e Guedes, 2019). No Poder Executivo municipal, o crescimento do número de dirigentes foi superior a 100%. Em 2004, eles correspondiam a 170 mil vínculos (4% do total), e chegaram a aproximadamente 350 mil (10% dos vínculos). Nos estados, houve oscilação, mas com tendência de crescimento, de 2004 a 2016. Desde então, observa-se queda. No primeiro ano da série, havia pouco mais de 100 mil vínculos de dirigentes (3% do total), número que passou para quase 400 mil, ou 12% do total em 2019. Desde 2015, os dirigentes estaduais são maioria, considerando apenas este segmento – no funcionalismo, seguidos pelos municipais e pelos federais.

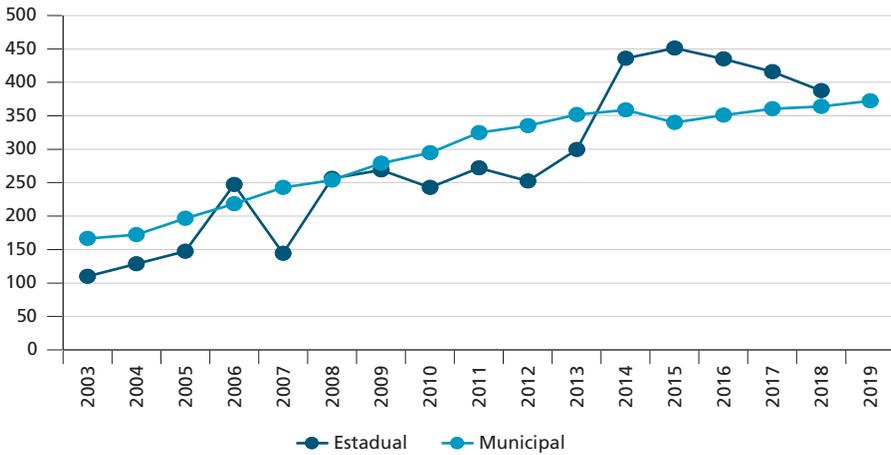
12. Porque o cruzamento foi feito com base na coincidência de nomes dos filiados, houve casos de homônimos, embora a equivalência de UFs da filiação tenha reduzido de modo significativo o seu número. Neste caso, considerou-se o nome filiado o dirigente público.

13. Para detalhes, remete-se o leitor para a metodologia empregada em Lopez e Silva (2019).

14. Os estatutários são os servidores subordinados ao Regime Jurídico Único (RJU) e, via de regra, selecionados por meio de concurso público e avaliação de provas e títulos. Os demais vínculos compõem os não estatutários.

GRÁFICO 1

**Total de dirigentes públicos dos Executivos estaduais e municipais (2003-2019)**  
(Em 1 mil)

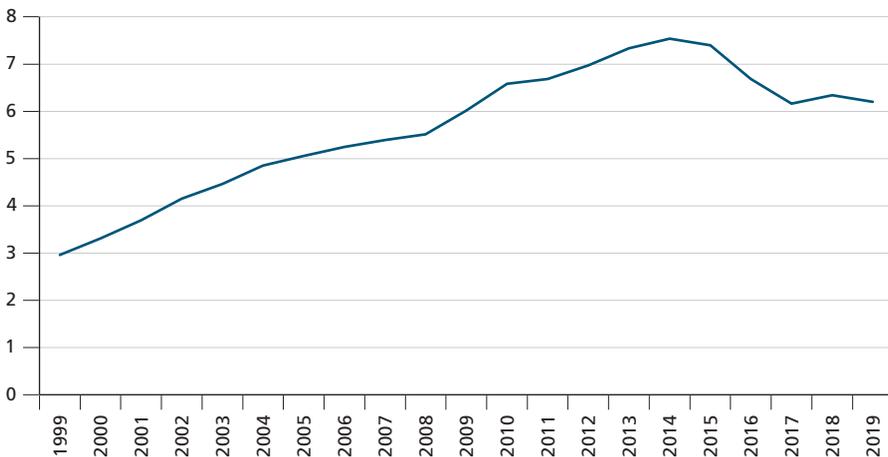


Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.  
Elaboração dos autores.

No funcionalismo federal, registra-se tendência de expansão no período, de 2.964 vínculos, em 1999, para 6.203 em 2019, um crescimento de mais de 100% em vinte anos. A expansão do total de dirigentes ocorreu até 2014, seguida por redução sutil entre 2015 e 2017 e estabilidade entre 2017 e 2019.

GRÁFICO 2

**Total de dirigentes do Executivo federal (1999-2019)**  
(Em 1 mil)



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

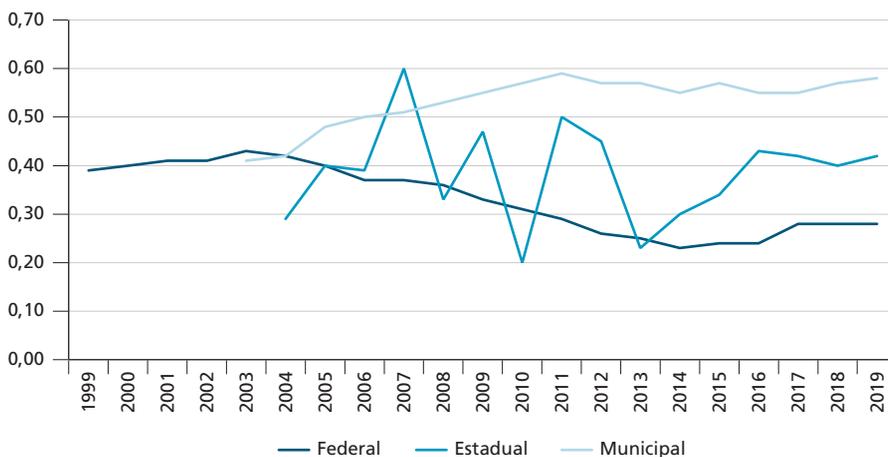
Separamos os dirigentes em dois grupos: i) os estatutários, que ingressam no setor público por meio de concurso; e ii) os demais vínculos, que incluem temporários, demissíveis de modo unilateral (*ad nutum*) e pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), os celetistas. No Siape, por sua vez, buscando alguma equivalência com o critério aplicado para estados e municípios, separamos os dirigentes federais entre servidores recrutados por concurso público e demais. Nessa análise, foram considerados como vínculos não estatutários todos aqueles com situação de vínculo igual a *EST-04*, que representam os originários de fora do serviço público. Todos os demais foram considerados estatutários.

Os padrões observados temporalmente entre os níveis são diferentes. Nos municípios, os dirigentes não estatutários passaram de minoria à maioria. Entre 2004 e 2019, o segmento passou de 70 mil, 42% do total, para pouco mais de 200 mil, 58% do total de dirigentes. No mesmo período, os estatutários passaram de 100 mil para 150 mil, reduzindo sua participação relativa para 42% do total. É importante salientar que há grande diversidade entre os municípios brasileiros, de modo que o percentual de dirigentes oriundos do setor público provavelmente varia também segundo as dimensões populacionais e o nível de desenvolvimento socioeconômico das cidades brasileiras (Cardoso e Marengo, 2020). Espera-se, por exemplo, que cidades mais ricas disponham de carreiras públicas mais estruturadas e, por isso, possuam um contingente de servidores mais qualificados para alocarem em cargos de direção. O crescimento relativo dos não estatutários na burocracia dirigente municipal é um indicativo de menor profissionalização deste segmento da burocracia. As implicações dessa tendência se tornam mais relevantes porque os municípios concentram a maior parte do funcionalismo e são responsáveis pela entrega direta de serviços essenciais à população.

Entre os dirigentes estaduais, os não estatutários são minoria na maior parte da série, à exceção de 2007. Em 2010, o mesmo segmento alcançou sua menor participação: apenas 20% do total ou 52.878 vínculos. As proporções estaduais apresentam maior variação temporal que as federais. Nos estados, não é possível identificar nenhuma tendência clara entre 1999 e 2019, diferentemente do que ocorre nos municípios e na União.

Na União, houve queda acentuada da proporção de dirigentes de fora do setor público ao longo das últimas duas décadas (gráfico 2). Até 2003, havia estabilidade da proporção de não estatutários em 40% do total de dirigentes. A partir desse ano, se inicia uma tendência de queda que se prolonga até 2016, com ligeiro aumento nos anos seguintes. Essa tendência de aumentar a participação dos servidores de carreira na alta gestão se reflete na evolução da legislação (Lameirão, 2011; Lopez, Bugarin e Bugarin, 2015).

**GRÁFICO 3**  
**Não estatutários, entre dirigentes do Executivo, por nível federativo (1999-2019)**  
(Em %)



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

## 5 ROTATIVIDADE DOS DIRIGENTES PÚBLICOS

A rotatividade é uma forma possível de estimar o grau de estabilidade da burocracia dirigente. Calculamos a rotatividade com base na permanência<sup>15</sup> dos dirigentes em seus cargos. Para chegar à rotatividade anual, subtraímos do total dos dirigentes presentes no ano  $T$  o total que se manteve inalterado no ano subsequente ( $T+1$ ). Então, dividimos essa diferença pelo total de dirigentes no ano  $T$ . Formalizando:

$$\text{Rotatividade Média} = \frac{(\text{Total de dirigentes}_T - \text{Inalterados}_{T+1})}{\text{Total de dirigentes}_T}$$

As questões exploradas nesta seção estão descritas a seguir.

- 1) A rotatividade é afetada pelos ciclos eleitorais? Nossa expectativa é a de que o pico da rotatividade anual, nos três níveis, ocorra no primeiro ano do mandato, quando se espera que os novos governos (re)eleitos (re)estruturem e preencham os cargos de livre provimento em função das novas figurações de poder pós-eleitoral (Toral, 2019; Boas, Hidalgo e Toral, 2021; Lopez, Bugarin e Bugarin, 2015).

15. Lopez, Bugarin e Bugarin (2015) discutem métricas alternativas para mensurar a rotatividade dos cargos e suas diferentes implicações. A métrica aqui adotada tem a vantagem, por exemplo, de não ser influenciada pela criação de novos cargos na organização.

- 2) A rotatividade de dirigentes não estatutários é maior que entre estatutários? Acreditamos que sim, porque a nomeação dos segundos tende a ser mais baseada em critérios como experiência e conhecimento da área de atuação que a dos primeiros, que pode ser motivada por outro leque de opções, como trajetórias em partidos ou movimentos sociais (Lopez *et al.*, 2015; Bonis e Pacheco, 2010). Ademais, uma parte significativa dos cargos deve ser legalmente destinada aos servidores públicos,<sup>16</sup> o que tende a reduzir a substituição anual de servidores estatutários, comparativamente.

As taxas de rotatividade nos estados, nos municípios e na União não apresentaram mudanças significativas entre 1999 e 2019. Há aumento da rotatividade nos anos seguintes aos pleitos eleitorais, quando os mandatários (re)eleitos (re)estruturam seu corpo de dirigentes, padrão claro e constante nos municípios e na União. Não existe, contudo, nenhuma tendência de aumento ou queda da rotatividade ao longo do tempo em nenhum dos três níveis da Federação.

Nos municípios, os valores acompanham precisamente o ciclo eleitoral. Os picos de rotatividade ocorrem nos anos seguintes às eleições municipais da série: 2005, 2009, 2013 e 2017. Os novos governos, ao tomarem posse, alteram entre 40% e 50% dos dirigentes. A rotatividade anual nos municípios cai de modo significativo nos demais anos e fica entre 25% e 30%.

No nível estadual, a variação não apresenta um padrão claro, se comparado aos municípios, e responde apenas parcialmente ao ciclo eleitoral: o único pico de rotatividade estadual pós-eleitoral ocorreu em 2011. Os demais aumentos significativos ocorreram em 2005 e 2008 – quando ocorre o pico de 40% –, fora dos primeiros anos dos governos estaduais.<sup>17</sup> Nota-se também maior estabilidade da rotatividade a partir de 2012, em níveis abaixo de 20%.

Em âmbito federal, o padrão responsivo aos ciclos eleitorais percebido nos municípios se mantém. A rotatividade atinge seu primeiro pico em 2003, quando se inicia o primeiro mandato do Partido dos Trabalhadores (PT) em substituição à gestão do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB). Nas eleições seguintes, em 2006, 2010 e 2014, há manutenção do PT no poder, de modo que a rotatividade oscila de forma menos intensa, mesmo quando Dilma Rousseff substituiu Lula da Silva. Um novo pico ocorreu apenas em 2016, quando Michel Temer assumiu o poder.<sup>18</sup> Em 2019, primeiro ano do governo Bolsonaro, há uma terceira elevação da rotatividade, em nível semelhante a 2003. Há, portanto, um claro padrão de

---

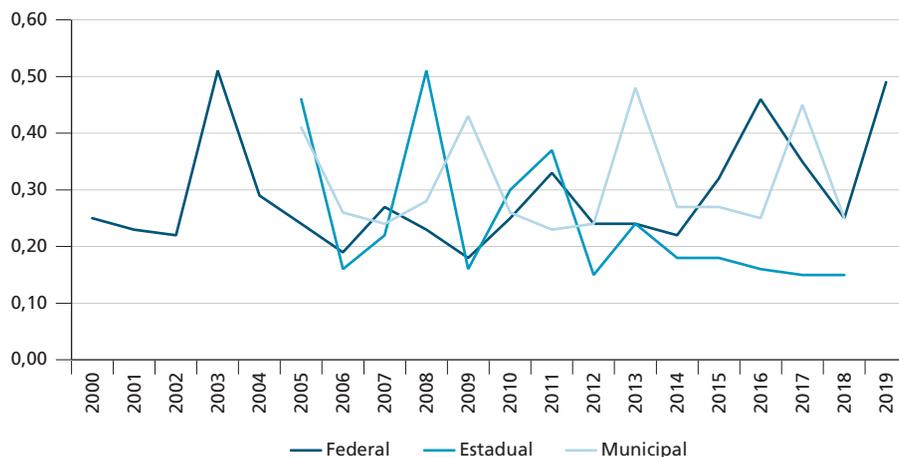
16. Embora as exigências e os cargos devam variar bastante entre estados e municípios. Um exemplo dessa destinação obrigatória para servidores é a FCPE.

17. Os primeiros anos de mandato ou reeleição de governadores correspondem aos anos de 2003, 2007, 2011, 2015 e 2019.

18. O governo Temer assumiu a Presidência em agosto de 2016.

alteração dos quadros de dirigentes após a chegada de novos grupos à Presidência da República.<sup>19</sup>

GRÁFICO 4  
Taxas de rotatividade dos dirigentes do Executivo, por nível federativo (2000-2019)  
(Em %)



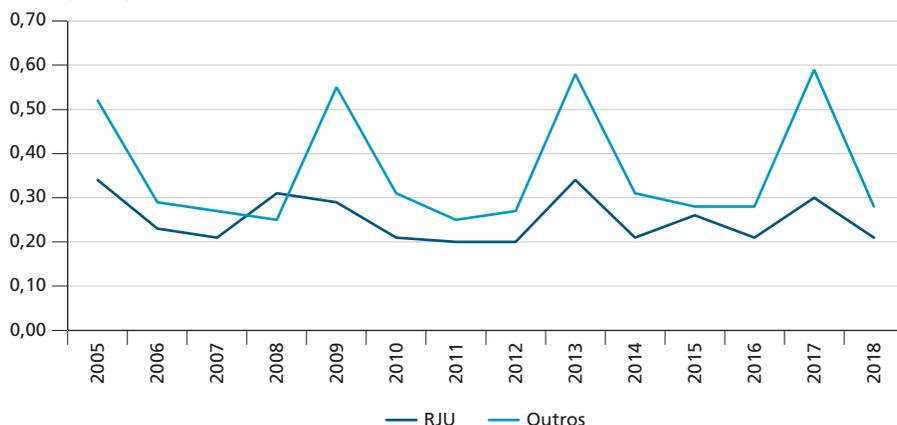
Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>. Elaboração dos autores.

Também com o intuito de avaliar a influência da esfera político-eleitoral, avaliamos se a rotatividade dos dirigentes estatutários é menor que a dos não estatutários, como é de esperar com base em Lopez *et al.* (2015) e Bonis e Pacheco (2010). De fato, a rotatividade dos dirigentes dos Executivos municipais se encontra em patamares bastante distintos. Enquanto a rotatividade dos dirigentes não estatutários chega a 59% em 2017, entre estatutários chega no máximo a 34% em 2013. Em alguns anos, como em 2009, a rotatividade dos estatutários chega a ser quase metade dos demais. Tanto no caso dos dirigentes oriundos do serviço público quanto entre os demais, as curvas de rotatividade refletem os ciclos eleitorais municipais (gráfico 5).

Uma característica a ressaltar dos números mencionados nos parágrafos anteriores é, em média, a alta rotatividade anual da burocracia dirigente e os desafios que tal instabilidade impõe ao planejamento do ciclo de políticas. Independentemente do perfil dos ocupantes dos cargos, é razoável imaginar que um tal nível de instabilidade torna muito mais custoso ser eficiente no planejamento de políticas, quando não na sua continuidade (Dahlström e Lapuente, 2022).

19. Quando se analisam somente os cargos DAS, observa-se um padrão mais nítido, válido para todos os mandatos desde o início do governo Lula, que é o seguinte: taxa de rotatividade mais alta no primeiro ano do governo, ou no primeiro ano de reeleição, bem como taxas mais altas quanto maior é o nível hierárquico do cargo (Lopez e Guedes, 2022).

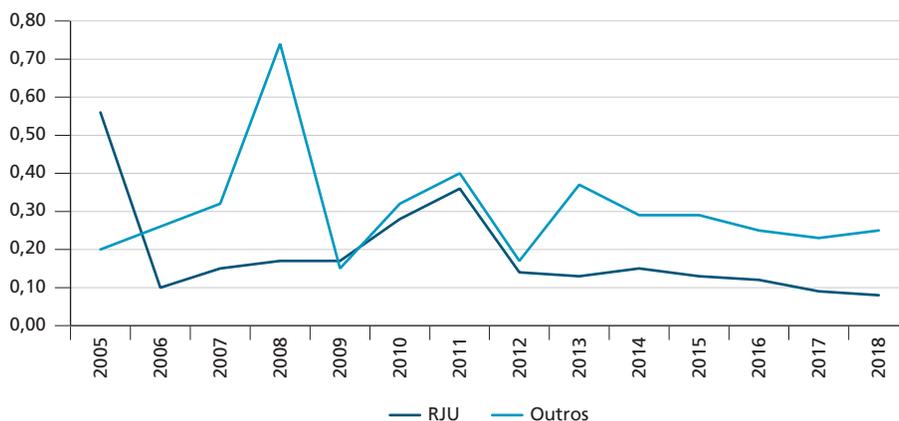
**GRÁFICO 5**  
**Taxa de rotatividade anual de dirigentes do Executivo municipal, por regime de contratação (2005-2018)**  
(Em %)



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

Nos estados, a rotatividade dos dirigentes não estatutários é também superior, exceto em 2005. Em 2008, houve a maior diferença, com mais de 70% dos vínculos não estatutários tendo sido alterados em relação ao ano anterior, enquanto os vínculos dos estatutários foram alterados em apenas 17%. Nos demais anos, as duas curvas seguem tendências paralelas (gráfico 6).

**GRÁFICO 6**  
**Taxa de rotatividade dos dirigentes estaduais do Executivo, por tipo de vínculo (2005-2018)**  
(Em %)

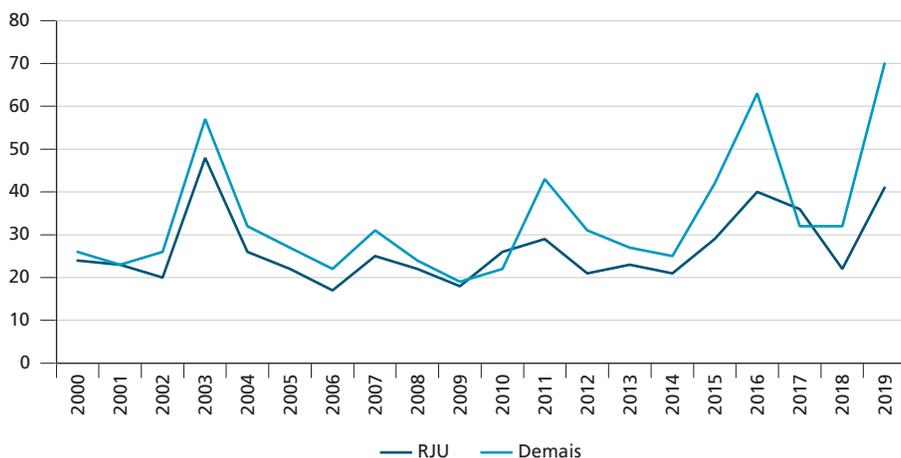


Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>. Elaboração dos autores.

A rotatividade dos dirigentes no Executivo federal também segue o comportamento esperado: na média, é maior entre servidores não estatutários, só não foi superior em 2010 e 2017. Os não estatutários chegam a um pico de 70%, em 2019, primeiro ano de mandato de Bolsonaro, enquanto o ápice dos servidores em RJU ocorreu em 2016, ano do *impeachment* de Dilma Rousseff, com 40% (gráfico 7).

GRÁFICO 7

Taxa de rotatividade dos dirigentes federais do Executivo, por tipo de vínculo (2000-2019)  
(Em %)



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

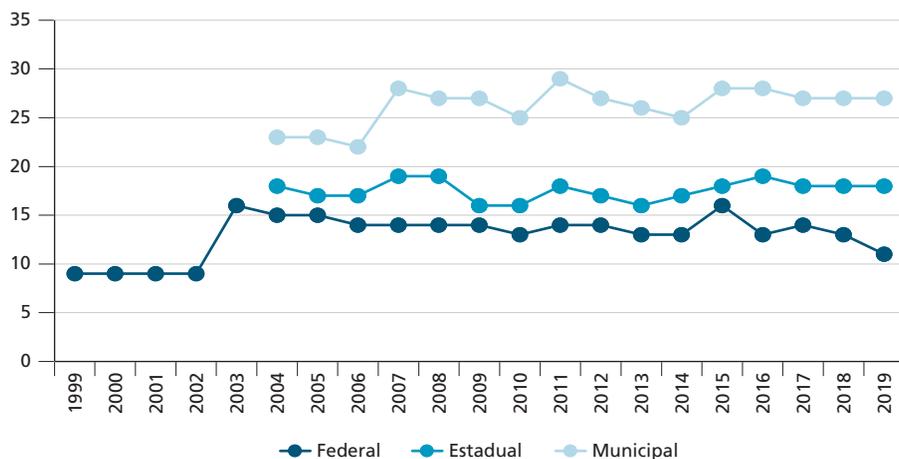
## 6 FILIAÇÃO PARTIDÁRIA DOS DIRIGENTES DO EXECUTIVO

Entre dirigentes do Executivo, o recrutamento em razão do alinhamento partidário deve ser mais frequente em razão das próprias características do cargo, quais sejam: discricionariedade da nomeação e maior interface com a esfera política, em comparação à burocracia regular, do nível de rua. Não é nosso propósito elencar as motivações que regem a seleção dos dirigentes. Cabe apenas apontar que a necessidade de formar coalizões multipartidárias para governar e de atrair decisores alinhados ideologicamente com as estratégias de patronagem política tanto de ministros/secretários quanto de parlamentares são alguns motivos que estimulam o preenchimento de posições dirigentes com correligionários (Lopez e Praça, 2015; Batista, 2013). Logo, é razoável esperar uma taxa de filiação partidária de dirigentes do Executivo superior à média da população ou da burocracia recrutada por seleções meritocráticas. Tendo em vista a maior estruturação das carreiras federais, comparadas às estaduais e municipais, e dos estados, comparados aos municípios, esperamos que o recrutamento com base em critérios partidários seja mais amplo

nos níveis subnacionais, em particular no nível local. Esperamos também que a proporção de dirigentes não estatutários filiada a partidos seja superior ao que se observa entre estatutários. O argumento é o de que o critério político – que inclui a filiação – tende a ser mais relevante para o recrutamento de dirigentes externos às carreiras da administração pública, enquanto servidores de carreira seriam indicados para cargos de gestão principalmente pela experiência no setor público (Bonis e Pacheco, 2010).

Os dados indicam que a taxa de filiação dos dirigentes federais é inferior àquela dos estaduais, e a destes se encontra abaixo dos dirigentes municipais. Nos municípios, o percentual de dirigentes filiados se situa entre 25% e 30%, na maior parte da série. Nos estados, os valores variam entre 15% e 20%. No nível federal, o patamar é menor, e situa-se entre 10% e 15%, na maior parte dos anos. Há um claro aumento das taxas de filiação a partir de 2003, assim como sua manutenção nesse patamar próximo de 15% até 2017, quando o percentual de filiados se reduz continuamente (gráfico 8).<sup>20</sup>

**GRÁFICO 8**  
**Dirigentes filiados a partidos, por nível federativo (1999-2019)**  
(Em %)



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

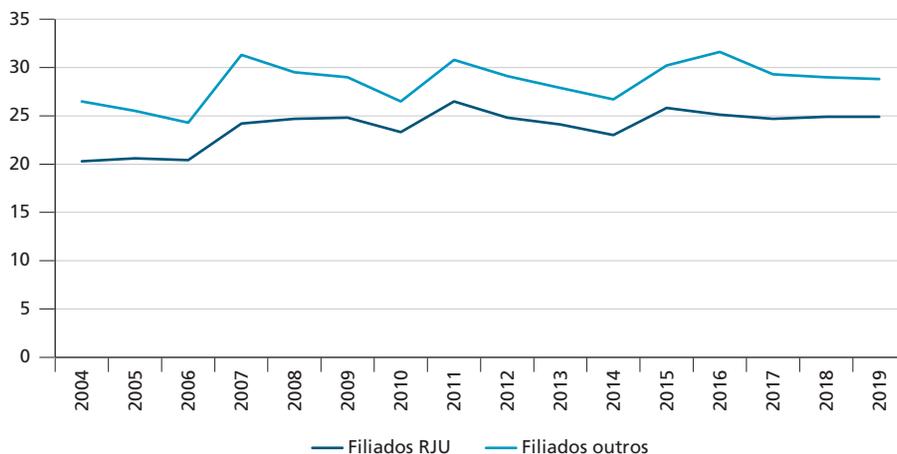
Nossa terceira expectativa, de que a taxa de filiação de dirigentes não estatutários seja superior àquela dos estatutários, se confirma nos dados para o nível

20. Embora não seja objeto deste capítulo, é importante registrar que, para o nível federal, as médias de filiação variam significativamente entre níveis hierárquicos e de poder. Quanto mais alto o nível hierárquico dos cargos e seus correspondentes poderes administrativos, mais próximas tais posições se situam da esfera política e mais ampla a influência dos partidos na seleção (Lopez e Silva, 2019). Em outros termos, as médias reportadas aqui devem apresentar variação significativa quando desagregadas.

municipal. O percentual de filiados entre não estatutários, de 29%, é superior ao observado entre estatutários, de 24%, no acumulado da série e nos valores anuais. O maior percentual de filiados na série foi de 31%, em 2007, entre os dirigentes sem vínculo anterior com a administração. Entre os estatutários, o maior percentual foi em 2011, com 27%. Nos municípios, há elevação das taxas de filiação em anos anteriores às eleições locais. Esse padrão se repete em 2007, 2011 e 2015, sugerindo que a filiação dos dirigentes responde diretamente aos ciclos eleitorais, com possíveis rearranjos de forças ocorrendo nos anos anteriores aos pleitos.

**GRÁFICO 9**

**Taxa de filiação dos dirigentes dos Executivos municipais, por tipo de vínculo (2004-2019)**  
(Em %)

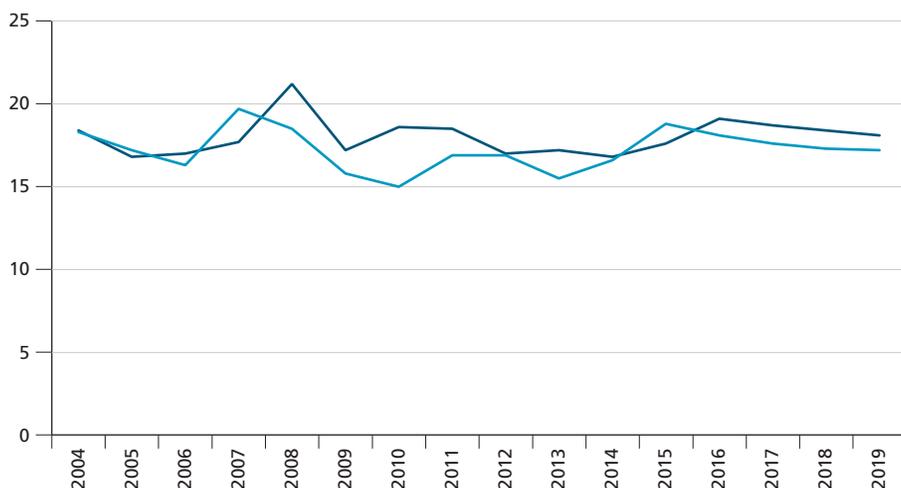


Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>. Elaboração dos autores.

Nos estados, a expectativa da maior filiação dos dirigentes não estatutários também se verifica, embora a diferença seja irrisória. No acumulado da série, 18% dos não estatutários eram filiados a partidos, contra 17% dos estatutários. Na análise ano a ano, o patamar de ambos os grupos é próximo e não apresenta variações drásticas ao longo do tempo, situando-se entre 15% e 21%. Os dirigentes sem vínculo com o serviço público apresentam maior filiação partidária em doze dos dezesseis pontos da série. Apenas em 2005, 2007 e 2015, a taxa de filiação dos dirigentes estatutários é superior. Em 2004, os percentuais são semelhantes para ambos os grupos. Embora as diferenças proporcionais sejam pequenas, portanto, os dirigentes estaduais que possuem vínculos não estatutários apresentam maior taxa de filiação (gráfico 10).

GRÁFICO 10

Taxa de filiação dos dirigentes dos Executivos estaduais, por tipo de vínculo (2004-2019)  
(Em %)

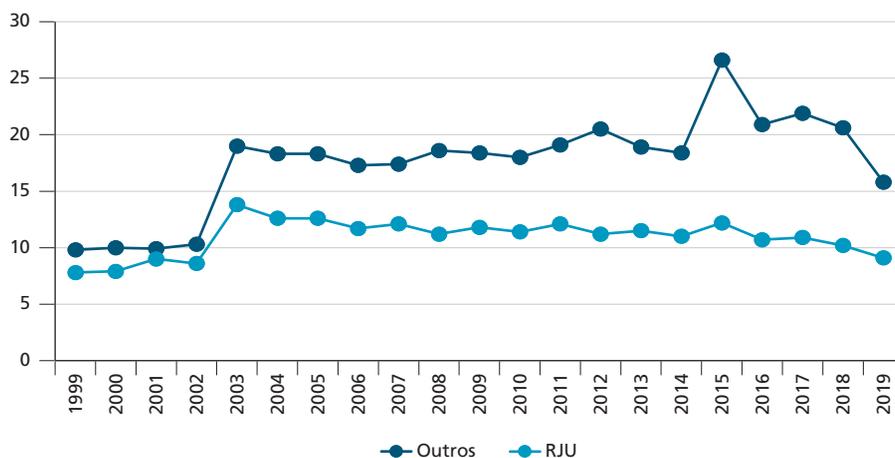


Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.  
Elaboração dos autores.

Na União, na média da série, a filiação dos *outsiders* é de 18%, frente a 11% dos *insiders*. Ao longo dos anos, as curvas de filiação de ambos os grupos seguem tendências paralelas, mas os não estatutários situam-se em patamares mais elevados, entre 15% e 20%, na maior parte da série. Os gestores oriundos de carreiras do serviço público ficam em um patamar inferior, entre 1% e 15% de filiados. A já mencionada tendência de redução do percentual de filiados a partir de 2018 se observa nos dois grupos (gráfico 11). O auge da filiação dos não estatutários ocorreu em 2015, com 27% de filiados.

GRÁFICO 11

**Taxa de filiação dos dirigentes do Executivo federal, por tipo de vínculo (1999-2019)**  
(Em %)



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

## 7 PATRONAGEM DOS DIRIGENTES DO EXECUTIVO

Os indicadores e percentuais anteriormente discutidos – percentual de estatutários, de filiados a partidos políticos e taxa anual de rotatividade na burocracia dirigente – foram escolhidos porque refletem aspectos da relação entre a burocracia dirigente e a esfera política. Reunidos, podem constituir uma medida agregada da força da influência política sobre a burocracia.

Para testar essa possibilidade, utilizamos uma análise fatorial para avaliar o quanto essas três variáveis carregavam em torno de uma variável latente comum, que estamos denominando patronagem política. Optamos por uma análise fatorial ajustada para dados em painel para evitar vieses gerados por problemas de correlação contemporânea e/ou serial.<sup>21</sup> Os resultados indicam que apenas duas das três variáveis analisadas carregam fortemente em torno da variável latente de patronagem: o percentual de vínculos não estatutários e o percentual de filiados a partidos. Conforme mostra a tabela 1, a rotatividade não carrega fortemente nesse fator, estando mais relacionada a um segundo fator latente, distinto da patronagem.

21. Agradecemos a Acir Almeida a sugestão de aplicar a técnica de análise fatorial em nossos dados.

TABELA 1  
Análise fatorial confirmatória do fator latente de patronagem política

Variável	Fator 1	Fator 2
Não RJU	65.169	-12.011
Filiados	57.447	44.128
Rotatividade	-20.305	86.297

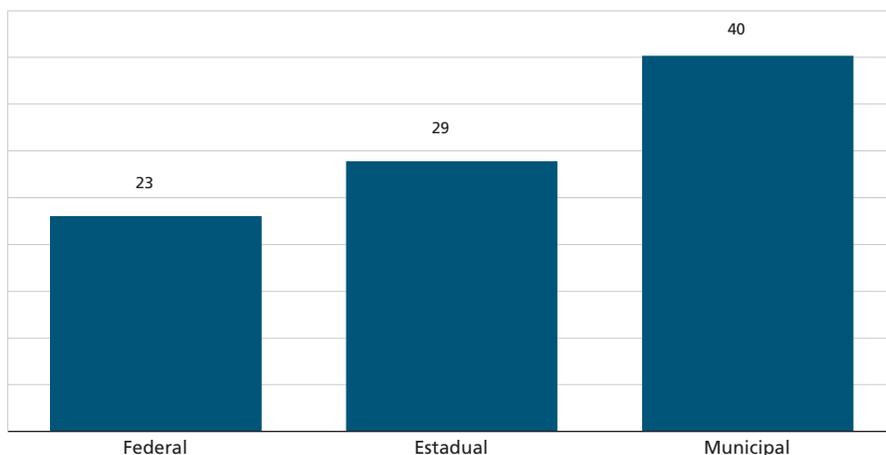
Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>. Elaboração dos autores.

Por isso, propomos aqui uma composição de patronagem política (IPP) da burocracia dirigente do Executivo, incluindo apenas a taxa de servidores não estatutários e o percentual de filiados por nível de governo. Essa medida agregada possibilita comparar os níveis federativos, bem como explorar variações entre UFs. Dado que a taxa de não estatutários e o percentual de filiados carregam com força semelhante no fator 1, essa medida será composta a partir de uma média aritmética simples das duas variáveis.

A medida de patronagem política é uma média única para todo o período 1999-2019. Conforme já mostramos, há grande variação dos indicadores de filiação segundo os ciclos eleitorais. Caso o cálculo fosse anual, reproduziria tais oscilações, sugerindo que a patronagem varia anualmente. Sugerimos, ao contrário, que a patronagem seja relativamente constante no período de duas décadas que estudamos, sendo parte constituinte das relações entre a esfera política e a esfera burocrática. As oscilações longitudinais dos indicadores de filiação partidária e percentual de não estatutários não representam variações da patronagem, mas refletem os momentos de maior ou menor expressão de aspectos do fenômeno. Ademais, a medida é uma tentativa e precisa ser validada em análises empíricas futuras.

A expectativa principal nessa parte do texto é a de que a patronagem seja mais intensa nos níveis de governo subnacionais, sendo maior na burocracia dirigente municipal. De fato, os municípios apresentam estimações de patronagem superiores aos estados; e estes, por sua vez, ao governo federal. Nas prefeituras, o valor é de 0.4, ou seja, em torno de 40% das nomeações de dirigentes municipais foram potencialmente influenciadas por critérios de patronagem política de 2004 a 2018. Nos estados, o percentual é de 29%, inferior ao valor dos municípios, mas ainda significativo, com mais de um quinto das nomeações sendo influenciado por critérios políticos. Na União, a estimativa foi de 0.23 entre 1999 e 2019, inferior aos estados e municípios (gráfico 12).

GRÁFICO 12

**Patronagem dos dirigentes do Executivo nas três esferas**  
(Em %)

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

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A burocracia dirigente cumpre um papel central no ciclo das políticas públicas e certos atributos, como o grau de partidarização, a rotatividade e o recrutamento meritocrático, ajudam a compreender, de uma perspectiva própria, a capacidade para planejar e formular políticas de qualidade.

Apresentamos neste capítulo um mapeamento quantitativo da burocracia dirigente brasileira em seus três níveis federativos e ao longo dos anos do período 1999-2019, por meio de métricas, visando caracterizar as conexões entre a burocracia dirigente e a esfera político-partidária. Para tanto, apresentamos a evolução da população de dirigentes e seu espaço relativo na população de servidores, o percentual de dirigentes com vínculo estatutário, a taxa anual de rotatividade e o percentual de filiados a partidos políticos. Também agregamos duas dessas métricas para estimar uma medida de patronagem política, visando possibilitar, futuramente, a comparação longitudinal, bem como identificar diferenças entre os níveis federativos e mesmo entre as UFs, em que há ampla variação no perfil dos dirigentes (Palotti, Lopez e Gomide, 2022).

Mostramos, em primeiro lugar, que o tamanho da burocracia dirigente no funcionalismo do país aumentou no período analisado, em particular nos estados e municípios. O fenômeno pode estar relacionado, por um lado, à crescente fragmentação política das últimas décadas, que aumenta a competição e a pressão

por novos cargos; e, por outro lado, à ampliação do escopo e da diversificação de políticas conduzidas pelo setor público, que se reflete na ampliação absoluta e relativa no número de dirigentes.

O segundo resultado diz respeito à instabilidade da burocracia dirigente, em particular nos níveis subnacionais. Independentemente dos fatores que a explicam, maior rotatividade tem implicações deletérias em termos das capacidades de planejamento e de implementação de políticas (Toral, 2019).

O terceiro resultado diz respeito ao recrutamento de servidores estatutários. Em termos percentuais, houve redução visível deste vínculo entre os dirigentes municipais, alguma estabilidade nos dirigentes estaduais e ampliação na burocracia dirigente federal. Por um lado, as trajetórias diferentes sugerem fenômenos distintos ocorrendo em cada nível administrativo, e que merecem exploração futura. Por outro, é nos municípios, onde a burocracia está presente em maior número e a experiência do cidadão com a burocracia pública é mais direta, que se observa retração do processo de profissionalização da burocracia dirigente.

A esse respeito, a medida de patronagem política aqui proposta buscou integrar dimensões relevantes do binômio politização *versus* profissionalização e, conforme a expectativa inicial, aponta que a burocracia municipal é mais aberta à influência político partidária e possui burocracias decisórias mais associadas aos destinos dos agentes políticos. Esse cenário não é auspicioso, pois a evidência disponível é a de que burocracias decisórias instáveis e dependentes da sorte dos agentes políticos é mais ineficiente e, na prática, é o cidadão que perde.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N. (Org.). **Ativismo institucional**: criatividade e luta na burocracia brasileira. Brasília: Ed. UnB, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3o3hexL>>.
- ABERS, R. N.; OLIVEIRA, M. S. de. Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos. **Opinião Pública**, v. 21, n. 2, p. 336-364, 2015.
- AKHTARI, M.; MOREIRA, D.; TRUCCO, L. Political turnover, bureaucratic turnover, and the quality of public services. **American Economic Review**, v. 112, n. 2, p. 442-493, 2022.
- BATISTA, M. O poder no Executivo: uma análise do papel da presidência e dos ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro. **Opinião Pública**, v. 19, n. 2, p. 449-473, 2013.
- BEARFIELD, D. A. What is patronage? A critical reexamination. **Public Administration Review**, v. 69, n. 1, p. 64-76, 2009.

BESLEY, T. J. *et al.* **Bureaucracy and development**. Cambridge, United States: NBER, 2021. (Working Paper Series, n. 29163).

BOAS, T. C.; HIDALGO, F. D.; TORAL, G. Competence versus priorities: negative electoral responses to education quality in Brazil. **The Journal of Politics**, v. 83, n. 4, p. 1417-1431, 2021.

BONIS, D; PACHECO, R. Nem político, nem burocrata: o debate sobre o dirigente público. *In*: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. G.; PACHECO, R. S. (Org.). **Burocracia e política no Brasil: desafio para o estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. v. 1, p. 273-295.

CARDOSO, A. L. R.; MARENCO, A. Political appointments in municipal governments and bureaucratic performance: evaluating achievement. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 3, p. 360-380, 2020.

DAHLSTRÖM, C.; LAPUENTE, V. Comparative bureaucratic politics. **Annual Review of Political Science**, v. 25, p. 43-63, 2022.

D'ARAÚJO, M. C. Introdução. *In*: D'ARAÚJO, M. C. (Org.). **Técnicos, intelectuais e políticos na Nova República: um perfil dos dirigentes públicos dos governos Fernando Henrique, Lula e Dilma**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2018. p. 9-30.

D'ARAÚJO, M. C.; MENDES, J. T. Cargos de confiança na Presidência da República e nas áreas social e de desenvolvimento no Brasil. *In*: D'ARAÚJO, M. C. (Org.). **Técnicos, intelectuais e políticos na Nova República: um perfil dos dirigentes públicos dos governos Fernando Henrique, Lula e Dilma**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2018. p. 101-123.

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

GAETANI, F.; PALOTTI, P. L. de M.; PIRES, R. Public administration in Brazil: the elusive state – eighty years attempting to build a professional and responsive public service. *In*: PETERS, B. G.; TERCEDOR, C. A.; RAMOS, C. (Ed.). **The emerald handbook of public administration in Latin America**. Bingley: Emerald, 2021. p. 53-80.

GRINDLE, M. S. (Ed.). **Jobs for the boys: patronage and the state in comparative perspective**. Cambridge, United States: Harvard University Press, 2012.

LAMEIRÃO, C. R. A ordenação dos cargos de direção e assessoramento superiores (DAS) como estratégia para o fortalecimento institucional e decisório do presidente da República. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; PIRES, R. R. C. (Org.). **Gestão pública e desenvolvimento: desafios e perspectivas**. Brasília: Ipea, 2011. p. 175-195.

LOPEZ, F.; BUGARIN, M.; BUGARIN, K. Mudanças político-partidárias e rotatividade dos cargos de confiança (1999-2013). *In*: LOPEZ, F. G. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão**. Brasília: Ipea, 2015. p. 33-70.

LOPEZ, F.; GUEDES, A. A circulação e o perfil das elites burocráticas federais: de FHC a Bolsonaro. *In*: RIBEIRO, P. F.; TROIANO, M.; ALBRECHT, N. F. M. M. (Org.). **Mosaico da burocracia pública brasileira: novos olhares sobre burocratas e interesses no Brasil**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022.

LOPEZ, F.; GUEDES, E. (Org.). **Três décadas de funcionalismo brasileiro (1986-2017)**: Atlas do Estado Brasileiro. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

LOPEZ, F.; PRAÇA, S. Cargos de confiança, partidos políticos e burocracia federal. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 4, n. 1, p. 33-42, maio 2015.

LOPEZ, F.; SILVA, T. M. Filiações partidárias e nomeações para cargos da burocracia federal (1999-2018). **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 4, p. 711-731, 2019.

PALOTTI, P. L. de M.; LOPEZ, F.; GOMIDE, A. Patronagem e profissionalização da burocracia brasileira: o que nos dizem os estados brasileiros? *In*: PALOTTI, P. L. de M. *et al.* (Org.). **E os estados?** Brasília: Ipea, 2022. No prelo.

PALOTTI, P. L. de M.; SOUZA, P. M. S.; HOLLANDA, P. P. T. M. Federal senior management, Brazil. *In*: FARAZMAND, A. (Ed.). **Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance**. Cham: Springer, 2020. p. 1-7.

PANIZZA, F.; PETERS, B. G.; LARRABURU, C. R. R. Roles, trust and skills: a typology of patronage appointments. **Public Administration**, v. 97, n. 1, p. 147-161, 2019.

PETERS, B. G. Politicization: what it is and why should we care. *In*: NEUHOLD, C.; VANHOONACKER, S.; VERHEY, L. (Ed.). **Civil servants and politics, a delicate balance**. New York: Palgrave Macmillan, 2013. p. 12-24.

RAILE, E. D.; PEREIRA, C.; POWER, T. J. The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. **Political Research Quarterly**, v. 64, n. 2, p. 323-334, 2011.

SANTOS, V. K. A. **Os limites constitucionais na criação de cargos em comissão pela administração pública**. 2016. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

SCHMIDT, S. W. *et al.* (Ed.). **Friends, followers and factions: a reader in political clientelism**. Berkeley: University of California Press, 1977.

SCHNEIDER, B. **Burocracia pública e política industrial no Brasil**. São Paulo: Ed. Sumaré, 1994.

TORAL, G. The benefits of patronage: how the political appointment of bureaucrats can enhance their accountability and effectiveness. **SSRN Electronic Journal**, p. 1-54, 2019.

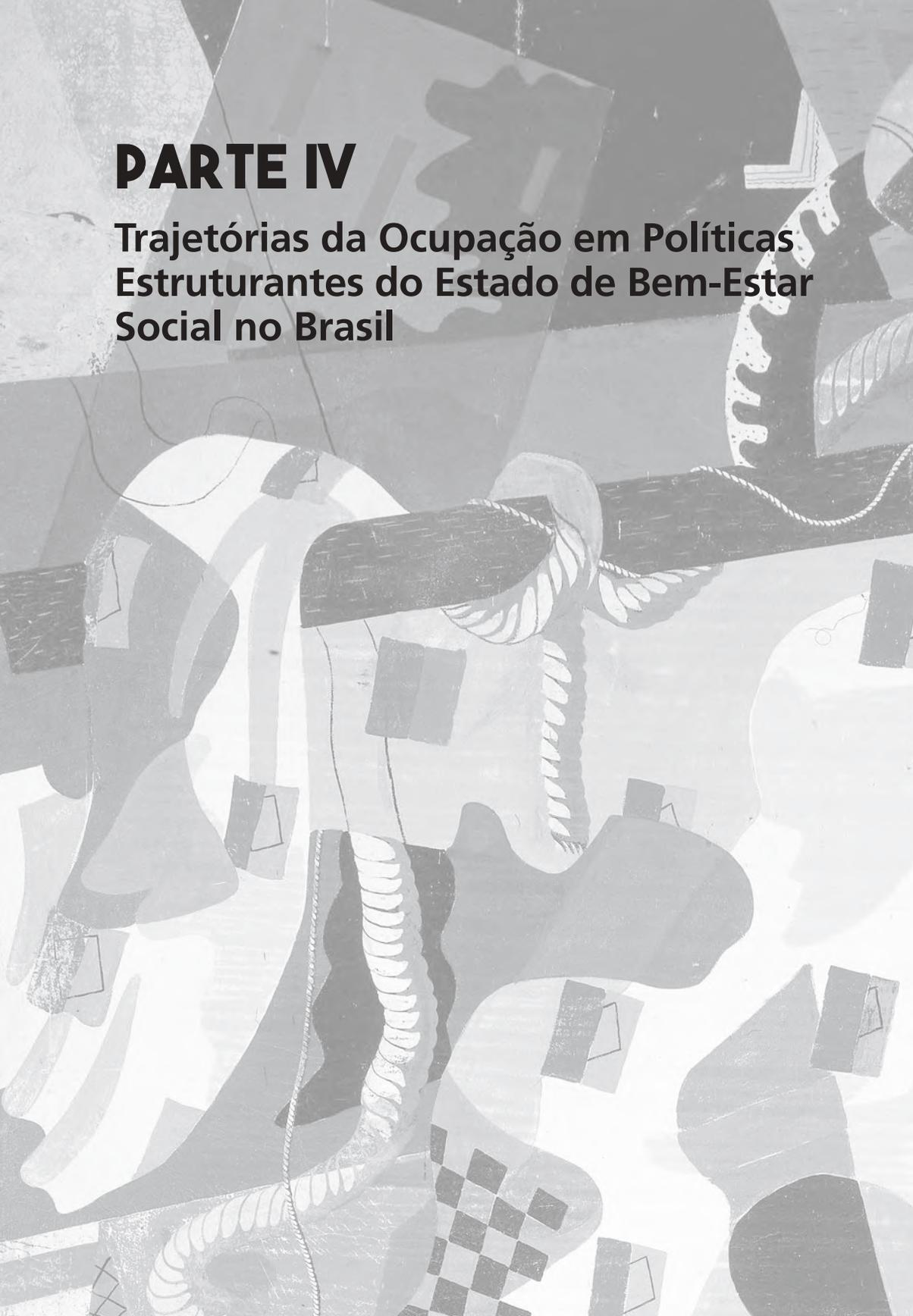
WEINGROD, A. Patrons, patronage, and political parties. **Comparative Studies in Society and History**, v. 10, n. 4, p. 377-400, 1968.

#### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

JOHNSTON, M. Patrons and clients, jobs and machines: a case study of the uses of patronage. **American Political Science Review**, v. 73, n. 2, p. 385-398, 1979.

# **PARTE IV**

## **Trajetórias da Ocupação em Políticas Estruturantes do Estado de Bem-Estar Social no Brasil**





## EDUCAÇÃO NO BRASIL: OCUPAÇÃO NO SETOR PÚBLICO DE 2003 A 2019<sup>1</sup>

Ana Luíza Matos de Oliveira<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Ao se analisarem os dados sobre servidores na educação pública brasileira, há pelo menos três fatores a se considerar. O primeiro é que a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) é a primeira constituição brasileira que define a educação como um direito. A fim de cumprir com este direito, com a CF/1988, veio também a previsão constitucional de que entre os entes federativos haveria uma priorização de determinados níveis educacionais: segundo o art. 211 da CF/1988, a União organiza o sistema federal de ensino, financia as instituições de ensino públicas federais e exerce função redistributiva e supletiva para garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios; os municípios atuam prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil; e os estados e o Distrito Federal atuam prioritariamente nos ensinos fundamental e médio. Tal divisão – condizente também com os mínimos constitucionais a serem aplicados por cada um dos entes – é fundamental para explicar as mudanças estruturais no número de servidores por ente federativo desde a promulgação da CF/1988.

O segundo fator a se considerar é que, ao mesmo tempo em que a educação é um direito constitucional, estudos recentes (Silveira *et al.*, 2011) apontam que o gasto público em educação tende a reduzir a desigualdade no curto prazo (para além de ter importantíssimos efeitos na mobilidade social e na produtividade no médio e no longo prazo – Eclac, 2021), e não há forma – ainda – de realizar gasto em educação sem investir em servidores.<sup>3</sup>

O terceiro fator a se ter em conta, relacionado ao segundo, é que o investimento em educação tem fortes impactos na desigualdade de gênero e raça, considerando-se tanto o lado dos provedores deste direito (ou seja, analisando quem são os

---

1. As visões expressas no texto são da autora e não necessariamente refletem a visão das Nações Unidas.

2. Economista na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). *E-mail*: <ana.matosdeoliveira@un.org>.

3. Neste texto não serão abordados os impactos distributivos do investimento em educação, porém recomenda-se acessar Silveira *et al.* (2011) e os outros trabalhos na mesma linha de Fernando Gaiger Silveira.

servidores e qual o perfil dos que mais se beneficiaram da expansão dos vínculos nesta área nos últimos anos) quanto o lado dos maiores beneficiários destes direitos. A educação é um setor com altíssima participação feminina em sua força de trabalho – na América Latina, em 2019, 70,4% dos trabalhadores da educação eram mulheres, segundo a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) (Eclac, 2021) –, ao mesmo tempo que é de fundamental importância para alcançar a igualdade de gênero. Isso nos leva a falar da educação como um dos setores da chamada economia do cuidado (Eclac, 2021), fundamental para a reconstrução pós-covid-19 com maior igualdade.

À luz da previsão constitucional do direito à educação e dos impactos do investimento público em educação nas históricas desigualdades brasileiras, realizaremos neste capítulo uma análise dos vínculos na educação no setor público, entre 2003 e 2019,<sup>4</sup> a partir de um conjunto de dados trabalhados pela equipe do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) de acordo com a metodologia do Atlas do Estado Brasileiro.<sup>5</sup> Espera-se que os dados aqui apresentados subsidiem discussões sobre o presente e o futuro da educação brasileira a partir do panorama dos servidores públicos do setor.

Além desta introdução, o texto conta com uma segunda seção que apresenta o total de vínculos no setor público de 2003 a 2019 para o Brasil, regiões segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e as Unidades da Federação (UFs). A terceira seção que apresenta os vínculos no setor público por Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), seguida de considerações finais.

## 2 TOTAL DE VÍNCULOS NO SETOR PÚBLICO: 2003-2019

### 2.1 Brasil

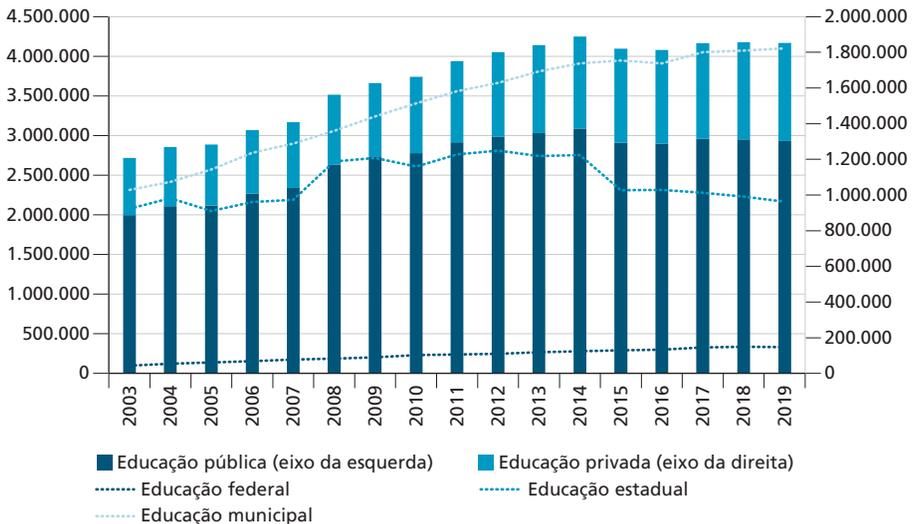
Os dados do Atlas do Estado Brasileiro mostram que, de 2003 a 2019, em torno de 25% dos vínculos públicos no Brasil eram na área de educação. Se, dentro do Estado brasileiro, a educação abarca um enorme número de servidores, percebe-se também que, ao considerar a divisão de vínculos públicos e privados na educação, a educação pública ainda é mais numerosa que a privada, como mostra o gráfico 1. Embora o gráfico não inicie a partir da promulgação da CF/1988, percebe-se desde 2003 um crescimento significativo dos vínculos municipais em educação, enquanto os vínculos estaduais tiveram uma oscilação durante o período analisado. Para os vínculos na educação federal, houve um crescimento constante, porém pouco pronunciado, se comparado ao crescimento da educação municipal no período analisado. Ou seja, embora a educação federal (em grande

4. Com exceção da terceira seção, que tratará dos dados de 2004 a 2009.

5. Para mais informações sobre a metodologia, acessar: <<https://bit.ly/3ys9tXa>>.

parte, educação superior) tenha tido grande expansão no período,<sup>6</sup> a expansão da educação municipal (em grande parte educação básica, a partir do número de servidores) é ainda mais significativa.

GRÁFICO 1  
Vínculos na educação – Brasil (2003-2019)

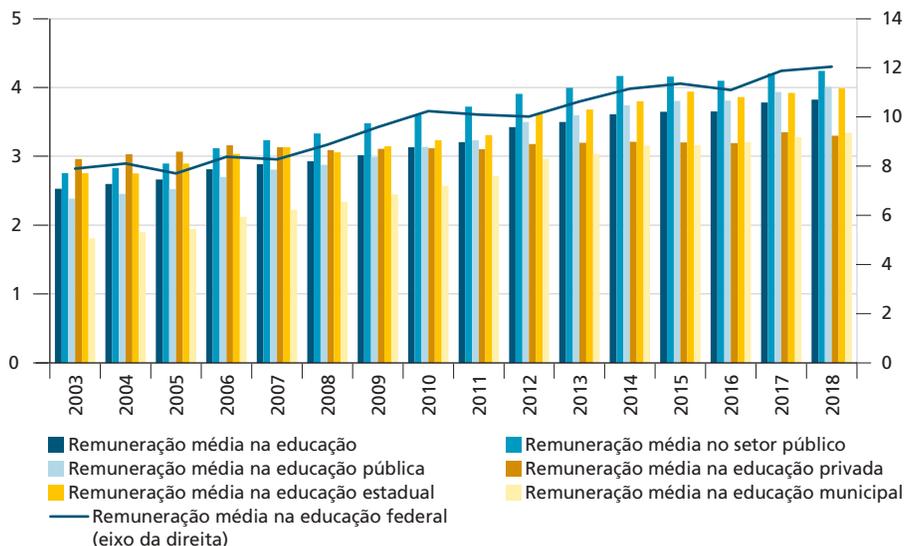


Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

Passando a discutir a remuneração na educação, o gráfico 2 nos mostra que, no início do período analisado, a remuneração média na educação privada era maior que na educação pública, porém o quadro se reverte no final da série. A remuneração média na educação federal é mais alta que todas as outras em todo o período, refletindo a concentração neste nível da educação superior e a maior especialização dos profissionais neste âmbito. Além disso, em toda a série, o salário médio no setor público foi consistentemente maior que o salário médio na educação pública, ou seja, no setor público, a remuneração dos servidores da educação está abaixo da média, um indicativo da (des)valorização social deste setor da economia do cuidado.

6. A este respeito, ver Oliveira, Welle e Batista (2021).

GRÁFICO 2  
Remuneração na educação – Brasil (2003-2018)  
(Em R\$ 1 mil)



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

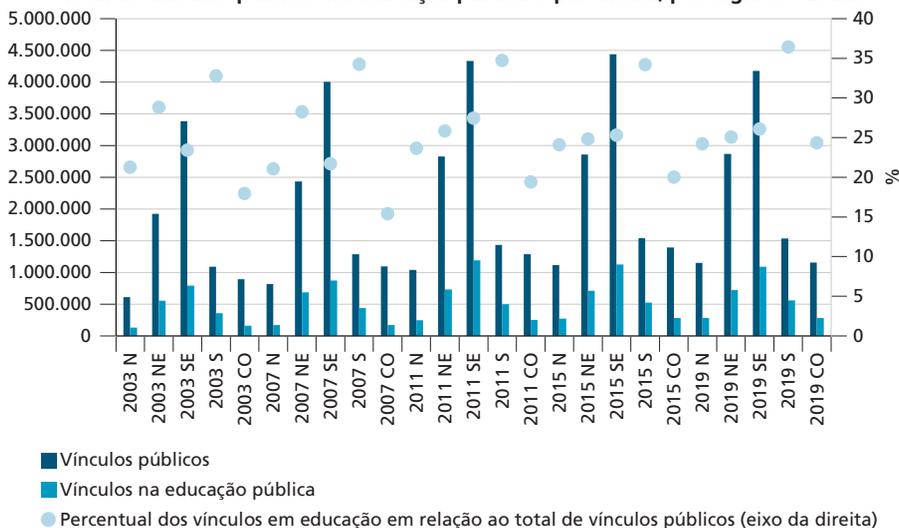
Obs.: Valores corrigidos para janeiro de 2019 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC/IBGE).

## 2.2 Por regiões

Realizando a análise por regiões, tal como definidas pelo IBGE, o gráfico 3 mostra que a região Sul do Brasil apresenta, ao longo do tempo, o maior percentual de vínculos públicos no setor da educação (em relação ao total de vínculos públicos), chegando a 36,4% em 2019, o que possivelmente mostra uma maior priorização na região do setor educativo no âmbito do serviço público. O menor percentual é aquele encontrado no Centro-Oeste até 2015, pois em 2019 a região Norte é aquela com o menor valor (24,2%).

GRÁFICO 3

## Total de vínculos públicos na educação pública e percentual, por regiões – Brasil



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

Obs.: N – Norte; NE – Nordeste; SE – Sudeste; S – Sul; CO – Centro-Oeste.

Analisando os números de vínculos *per capita*, a tabela 1 nos mostra que a região com o maior número percentual (vínculos/população) de vínculos públicos é o Centro-Oeste, como é esperado pela localização da capital brasileira. O maior percentual de vínculos na educação pública em relação ao número da população se encontra na região Sul. A educação privada, por sua vez, tem o maior número *per capita* no Sudeste do país, região de alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e com alta demanda por educação privada. A respeito da educação federal, esta tem, ao longo da série histórica, um maior percentual no Norte e no Centro-Oeste, que aumenta sua participação ao final do período analisado. A educação estadual apresenta o maior valor *per capita* no Centro-Oeste, na maior parte do período analisado; somente em 2007 o valor para a região Sul ultrapassa a do Centro-Oeste. Por fim, a educação municipal apresenta maior variação ao longo do tempo e, em 2019, os maiores valores são encontrados no Nordeste, seguidos do Sudeste.

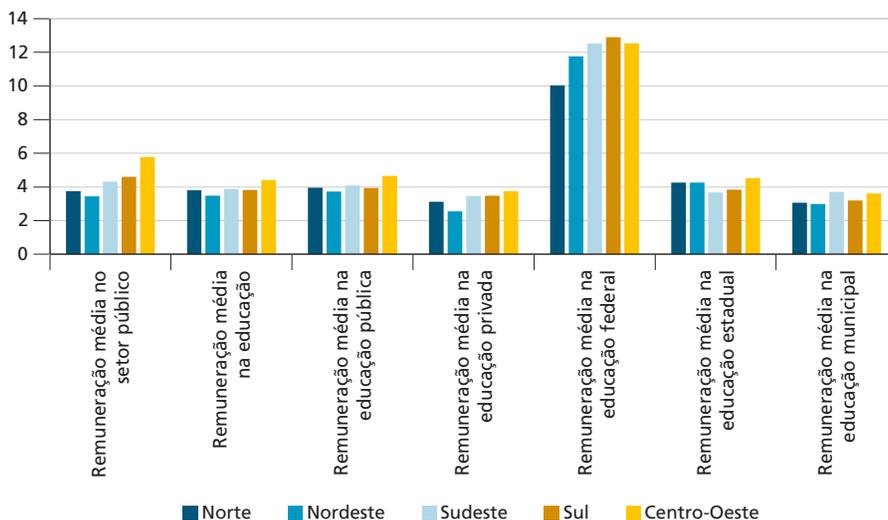
**TABELA 1**  
**Vínculos na educação *per capita*, por regiões – Brasil**  
(Em %)

Ano	Região	Vínculos públicos <i>per capita</i>	Educação pública <i>per capita</i>	Educação privada <i>per capita</i>	Educação federal <i>per capita</i>	Educação estadual <i>per capita</i>	Educação municipal <i>per capita</i>
2003	Norte	4,43	0,94	0,19	0,07	0,38	0,49
	Nordeste	3,89	1,12	0,28	0,02	0,42	0,68
	Sudeste	4,49	1,05	0,50	0,02	0,52	0,51
	Sul	4,19	1,37	0,48	0,03	0,65	0,69
	Centro-Oeste	7,24	1,30	0,47	0,04	0,79	0,47
2007	Norte	5,60	1,18	0,23	0,08	0,43	0,67
	Nordeste	4,72	1,33	0,31	0,04	0,47	0,82
	Sudeste	5,15	1,12	0,55	0,03	0,47	0,62
	Sul	4,81	1,65	0,50	0,05	0,81	0,79
	Centro-Oeste	8,30	1,28	0,53	0,06	0,65	0,57
2011	Norte	6,47	1,53	0,27	0,09	0,58	0,87
	Nordeste	5,28	1,37	0,37	0,06	0,37	0,94
	Sudeste	5,35	1,47	0,66	0,04	0,69	0,73
	Sul	5,20	1,81	0,58	0,06	0,85	0,90
	Centro-Oeste	9,03	1,75	0,63	0,08	0,98	0,70
2015	Norte	6,39	1,54	0,31	0,09	0,52	0,93
	Nordeste	5,05	1,26	0,42	0,06	0,26	0,94
	Sudeste	5,17	1,31	0,70	0,05	0,48	0,78
	Sul	5,26	1,80	0,65	0,08	0,76	0,96
	Centro-Oeste	9,03	1,81	0,66	0,09	0,99	0,73
2019	Norte	6,25	1,52	0,39	0,10	0,49	0,93
	Nordeste	5,03	1,26	0,44	0,07	0,22	0,97
	Sudeste	4,72	1,23	0,68	0,05	0,41	0,77
	Sul	5,13	1,87	0,64	0,09	0,76	1,01
	Centro-Oeste	7,10	1,73	0,72	0,10	0,94	0,69

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

Passando ao gráfico 4, podemos comparar, para 2018, as diferentes remunerações médias por região. Percebe-se que a remuneração média no setor público é mais alta no Centro-Oeste, que abarca a capital federal. Este padrão se mantém para todas as outras áreas, exceto para a remuneração média na educação federal, que conta com maior valor na região Sul (e com menor valor na região Norte neste quesito), e para a remuneração média na educação municipal, na qual, por pouco, a média no Sudeste é maior que no Centro-Oeste.

GRÁFICO 4  
Remuneração na educação, por regiões – Brasil (2018)  
(Em R\$ 1 mil)



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

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

### 2.3 Por UFs

Explorando agora os dados por UFs, em 2019, São Paulo concentrava a maior quantidade de vínculos na educação pública e privada, seguido de Rio de Janeiro e Minas Gerais. A educação estadual também é mais numerosa em São Paulo,<sup>7</sup> seguido do Paraná e de Santa Catarina. A educação municipal, por sua vez, apresenta mais vínculos em Minas Gerais, seguido do Rio de Janeiro e da Bahia. Estas variações por UF expressam como cada uma se organiza para ofertar principalmente a educação básica. Por fim, os vínculos na educação federal são maiores em Minas Gerais, seguido de Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. No entanto, esta análise dos números absolutos mascara as variações quanto ao tamanho da população.

Na tabela 2, ao se analisarem os dados *per capita*, ou seja, considerando a população (vínculos/população), os maiores valores *per capita* para a educação pública são encontrados no Mato Grosso, seguido do Acre. Na educação privada, os maiores valores são encontrados no Distrito Federal, seguido de Goiás. Na educação federal, os maiores valores são encontrados no Amapá, seguido de Roraima. Para a educação estadual, os maiores valores foram encontrados em

7. Importante notar que, entre os vínculos na educação estadual para o caso de São Paulo, estão computados aqueles referentes a suas importantes universidades estaduais (Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, Universidade de São Paulo – USP e Universidade Estadual Paulista – Unesp).

Mato Grosso, seguido do Acre. Por fim, para a educação municipal, os maiores valores são encontrados no Mato Grosso do Sul, seguido do Espírito Santo.

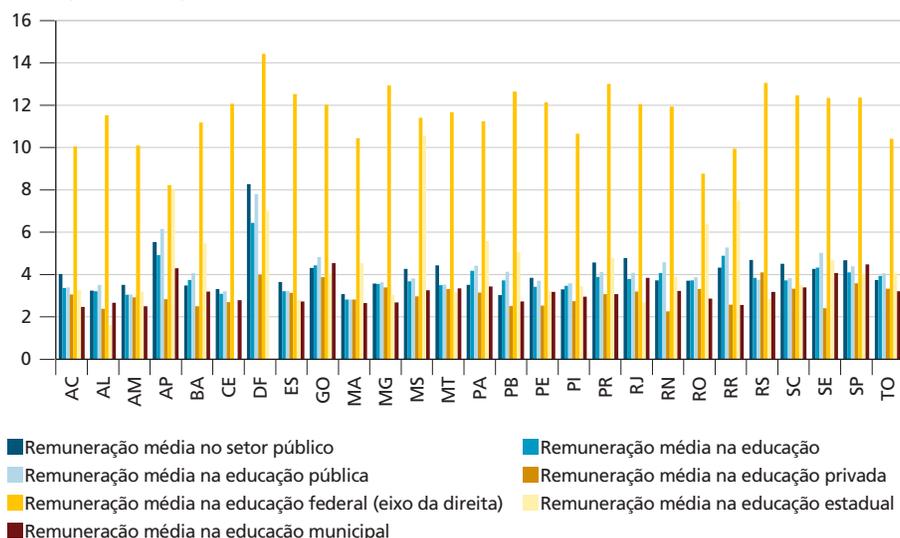
TABELA 2  
Vínculos na educação *per capita*, por UF (2019)  
(Em %)

UF	Educação total	Educação pública	Educação privada	Educação federal	Educação estadual	Educação municipal
Rondônia	1,24	0,87	0,37	0,15	0,00	0,72
Acre	2,94	2,66	0,28	0,05	1,83	0,78
Amazonas	2,08	1,83	0,25	0,08	0,65	1,11
Roraima	2,05	1,73	0,32	0,30	0,37	1,06
Pará	1,80	1,37	0,43	0,06	0,37	0,95
Amapá	1,16	0,67	0,49	0,34	0,00	0,34
Tocantins	2,59	1,95	0,65	0,14	0,89	0,92
Maranhão	1,61	1,37	0,24	0,03	0,00	1,34
Piauí	2,23	1,82	0,41	0,11	0,63	1,08
Ceará	1,86	1,37	0,49	0,06	0,00	1,31
Rio Grande do Norte	1,81	1,32	0,49	0,17	0,42	0,73
Paraíba	1,62	1,12	0,49	0,14	0,09	0,90
Pernambuco	1,72	1,20	0,52	0,04	0,45	0,71
Alagoas	1,36	0,94	0,41	0,09	0,00	0,85
Sergipe	1,95	1,31	0,63	0,11	0,44	0,77
Bahia	1,56	1,15	0,41	0,05	0,22	0,88
Minas Gerais	1,56	1,03	0,53	0,09	0,06	0,88
Espírito Santo	2,47	2,00	0,47	0,10	0,55	1,36
Rio de Janeiro	2,04	1,26	0,78	0,09	0,37	0,80
São Paulo	1,99	1,25	0,74	0,02	0,58	0,66
Paraná	2,63	1,96	0,67	0,07	0,85	1,04
Santa Catarina	2,96	2,24	0,72	0,09	0,93	1,22
Rio Grande do Sul	2,10	1,54	0,56	0,11	0,57	0,86
Mato Grosso do Sul	2,60	2,13	0,47	0,11	0,04	1,98
Mato Grosso	3,36	2,95	0,41	0,10	2,00	0,85
Goiás	1,92	1,06	0,86	0,07	0,59	0,40
Distrito Federal	2,52	1,52	1,00	0,16	1,36	0,00

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

A remuneração na educação por UF (gráfico 5) mostra-nos que a maior remuneração média na educação federal está no Distrito Federal. Nesta UF também se encontra a maior remuneração média na educação, no setor público, na educação pública, na educação privada e na educação municipal, refletindo os maiores salários na capital federal. Na educação estadual, por sua vez, a maior remuneração média é encontrada no Mato Grosso do Sul, seguido do Amapá e de Roraima.

GRÁFICO 5  
Remuneração na educação, por UF (2018)  
(Em R\$ 1 mil)



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

Obs.: 1. Valores corrigidos para janeiro de 2019 pelo INPC/IBGE.

2. AC – Acre; AL – Alagoas; AM – Amazonas; AP – Amapá; BA – Bahia; CE – Ceará; DF – Distrito Federal; ES – Espírito Santo; GO – Goiás; MA – Maranhão; MG – Minas Gerais; MS – Mato Grosso do Sul; MT – Mato Grosso; PA – Pará; PB – Paraíba; PE – Pernambuco; PI – Piauí; PR – Paraná; RJ – Rio de Janeiro; RN – Rio Grande do Norte; RS – Rio Grande do Sul; SC – Santa Catarina; SE – Sergipe; SP – São Paulo; TO – Tocantins.

### 3 VÍNCULOS NO SETOR PÚBLICO POR CBO: 2004-2019

Nesta seção do texto, trabalharemos os dados a partir da CBO, o que nos aproxima mais do entendimento de quais são as atividades exercidas pelos servidores apresentados na seção anterior. Para esta análise, foram utilizados dados dos grupos 23 (profissionais do ensino)<sup>8</sup> e 33 (professores leigos e de nível médio),<sup>9</sup> também a partir de metodologia do Atlas do Estado Brasileiro.<sup>10</sup>

A tabela 3 nos mostra onde se localizam, entre os servidores públicos, aqueles do grupo 23 e 33. Os professores leigos e de nível médio (33) apresentam remuneração média de R\$ 3.084, enquanto os profissionais do ensino (23), de R\$ 4.225.

8. Engloba professores de nível superior na educação infantil e no ensino fundamental, professores do ensino médio, professores e instrutores do ensino profissional, professores do ensino superior e outros profissionais do ensino não classificados.

9. Engloba professores de nível médio na educação infantil, professores leigos no ensino fundamental e no profissionalizante, instrutores e professores de escolas livres, e inspetores de alunos e afins.

10. Para mais informações sobre a metodologia, acessar: <<https://bit.ly/3ys9tXa>>.

**TABELA 3**  
**Remuneração média no setor público (2018)**  
**(Em R\$)**

Código do grupo	Descrição do grupo	Remuneração média nos vínculos públicos
79	Trabalhadores do artesanato	1.308,71
83	Trabalhadores de instalações e máquinas de fabricação de celulose e papel	1.470,17
27	Profissionais em gastronomia	1.717,46
63	Pescadores e extrativistas florestais	1.808,57
61	Produtores na exploração agropecuária	1.939,1
82	Trabalhadores de instalações siderúrgicas e de materiais de construção	1.948,23
52	Vendedores e prestadores de serviços do comércio	2.002,66
42	Trabalhadores de atendimento ao público	2.036,78
71	Trabalhadores da indústria extrativa e da construção civil	2.048,66
51	Trabalhadores dos serviços	2.127,72
64	Trabalhadores da mecanização agropecuária e florestal	2.131,25
62	Trabalhadores na exploração agropecuária	2.188
74	Montadores de aparelhos e instrumentos de precisão e musicais	2.214,48
78	Trabalhadores de funções transversais	2.455,71
72	Trabalhadores da transformação de metais e de compósitos	2.597,32
91	Trabalhadores em serviços de reparação e manutenção mecânica	2.761,05
77	Trabalhadores das indústrias de madeira e do mobiliário	2.764,9
95	Polimantenedores	2.798,86
33	Professores leigos e de nível médio	3.084,07
81	Trabalhadores em indústrias de processos contínuos e outras indústrias	3.334,92
41	Escriturários	3.665,14
73	Trabalhadores da fabricação e instalação eletroeletrônica	3.704,84
12	Dirigentes de empresas e organizações (exceto de interesse público)	3.715,07
23	Profissionais do ensino	4.225,24
14	Gerentes	4.541,88
30	Técnicos polivalentes	4.670,25
11	Membros superiores e dirigentes do poder público	4.690,39
34	Técnicos de nível médio em serviços de transportes	4.730,79
1	Membros das forças armadas	5.174,58
39	Outros técnicos de nível médio	5.737,63
2	Policiais militares	5.837,69
35	Técnicos de nível médio nas ciências administrativas	6.751,52
3	Bombeiros militares	7.092,86
25	Profissionais das ciências sociais e humanas	8.126,71
24	Profissionais das ciências jurídicas	13.871,59
20	Pesquisadores e profissionais policientíficos	14.602,39

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

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

Pelo gráfico 6, percebe-se que, de 2003 a 2014, houve um crescimento constante da quantidade de vínculos públicos de ambas as categorias analisadas, que estaciona ou cai a partir de 2015. Além disso, a remuneração de ambas as categorias cresce até 2014, e, para o caso dos *professores leigos e de nível médio*, tem uma desaceleração a partir de 2015. Esta quebra em 2015 pode estar associada à mudança da política econômica nesse ano, à crise econômica e ao aumento da inflação, que prejudica a remuneração real dos profissionais.<sup>11</sup>

Pelo gráfico em questão, nota-se também que a quantidade de servidores na categoria *profissionais do ensino* é maior que a de *professores leigos e de nível médio*.

GRÁFICO 6

Número de vínculos e remuneração média no setor público para profissionais do ensino e professores leigos e de nível médio (2003-2018)



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

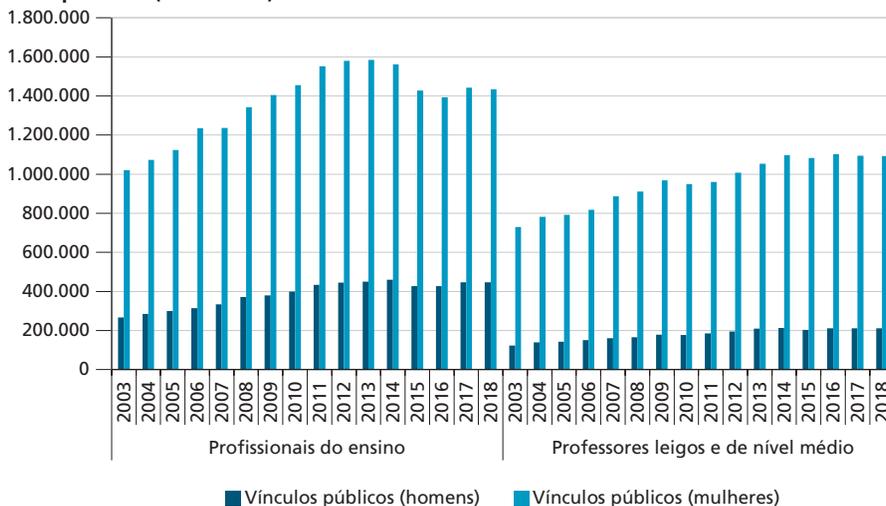
Obs.: Valores corrigidos para janeiro de 2019 pelo INPC/IBGE.

No gráfico 7, passamos a fazer a análise dos profissionais das duas categorias analisadas por sexo. Em 2018, os *profissionais do ensino* do sexo masculino somavam 447 mil, e as do sexo feminino somavam 1,4 milhão. Para *professores leigos e de nível médio* do sexo masculino, eram 211 mil, e do sexo feminino, 1,09 milhão. Ao longo dos anos, o percentual de profissionais homens em ambas as categorias aumentou ligeiramente: de 20,7% para 23,7% na primeira categoria, de 2003 a 2018, e de 14,4% para 16,2% na segunda categoria, no mesmo período; porém, as mulheres seguem sendo a franca maioria dos servidores neste setor.

11. A este respeito, ver Rossi e Mello (2017).

GRÁFICO 7

Vínculos públicos para profissionais do ensino e professores leigos e de nível médio, por sexo (2003-2018)



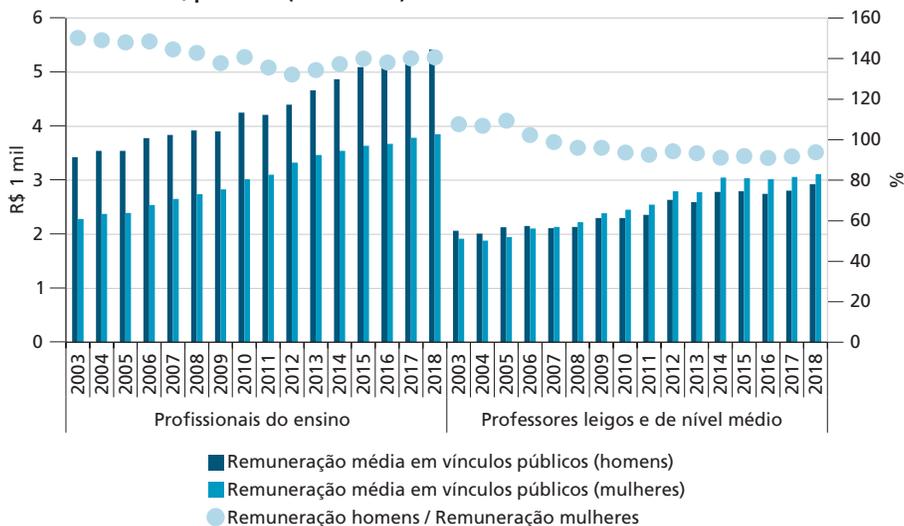
Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

O gráfico 8 mostra que, apesar da maior presença de profissionais de sexo feminino em ambas as categorias, a remuneração dos profissionais de sexo masculino chegou a 140,7% da remuneração das profissionais femininas no caso de *profissionais do ensino*. Ou seja, apesar de as mulheres serem a maioria neste grupo, os profissionais de sexo masculino concentram as ocupações com maiores rendimentos. Para a categoria de *profissionais leigos e de nível médio*, por sua vez, se, no início do período analisado (2003), a remuneração dos servidores do sexo masculino era 107,7% das servidoras do sexo feminino, em 2018 esta relação já está invertida, com o salário dos servidores do sexo masculino representando 93,9% do salário de servidoras do sexo feminino. Entretanto, para o caso da categoria de *profissionais do ensino*, mais numerosa que a de *professores leigos e de nível médio* e com maior remuneração, é bastante sintomático da desigualdade de gênero que, mesmo em uma categoria em que são maioria, as profissionais de sexo feminino tenham média salarial mais baixa. Possivelmente, a média mais elevada para os profissionais de sexo masculino nesta categoria se deva não só ao fato de que eles são maioria entre os profissionais da educação superior (ou da educação federal, como indica a tabela 4), usualmente com salários mais altos que as outras categorias da educação, mas também pela barreira estrutural para que mulheres alcancem promoções, cargos de chefia ou de liderança (fenômeno conhecido como teto de vidro),<sup>12</sup> mesmo em setores em que são maioria.

12. A expressão se refere a uma "barreira invisível" formada por preconceitos e estereótipos em relação a mulheres e uma suposta inaptidão a postos de liderança; e a uma divisão sexual do trabalho que delega o trabalho doméstico e de cuidados (remunerado ou não) à mulher, reduzindo suas possibilidades de emancipação econômica. O capítulo 12, de Luana Pinheiro, desta obra discute tal fenômeno, com base em dados para cargos dirigentes federais.

GRÁFICO 8

Remuneração pública média para profissionais do ensino e professores leigos e de nível médio, por sexo (2003-2018)

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

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

A tabela 4 nos mostra a quantidade de vínculos nas categorias analisadas por sexo e ente federativo. Em 2018, *profissionais do ensino* do sexo masculino no âmbito federal eram 80,8 mil, e do sexo feminino, 69,8 mil; no âmbito estadual, 171 mil eram do sexo masculino e 408 mil, do sexo feminino; no âmbito municipal, 195 mil eram do sexo masculino e 955 mil, do sexo feminino. Entre os *professores leigos e de nível médio*, no âmbito federal, eram 2,6 mil do sexo masculino e 2,1 mil do sexo feminino; no âmbito estadual, eram 117 mil do sexo masculino e 355 do sexo feminino; no âmbito municipal, eram 91 mil do sexo masculino e 734 mil do sexo feminino. Ou seja, com exceção do âmbito federal (que concentra as carreiras da educação superior, com remunerações mais altas), as mulheres são a maioria no serviço público.

TABELA 4  
Total e percentual de vínculos públicos para profissionais do ensino e professores leigos e de nível médio, por sexo e ente federativo (2003-2018)

Descrição do grupo	Ano	Vínculos federais (homens)	Vínculos federais (mulheres)	Vínculos estaduais (homens)	Vínculos estaduais (mulheres)	Vínculos municipais (homens)	Vínculos municipais (mulheres)	Vínculos federais (homens) (%)	Vínculos federais (mulheres) (%)	Vínculos estaduais (homens) (%)	Vínculos estaduais (mulheres) (%)	Vínculos municipais (homens) (%)	Vínculos municipais (mulheres) (%)
Profissionais do ensino	2003	24.911	19.492	145.170	442.252	96.716	559.637	1,9	1,5	11,3	34,3	7,5	43,4
	2004	31.467	23.424	156.482	461.446	96.556	588.625	2,3	1,7	11,5	34,0	7,1	43,3
	2005	35.176	27.858	160.577	473.474	104.458	622.112	2,5	2,0	11,3	33,3	7,3	43,7
	2006	38.718	30.451	163.889	521.093	112.294	682.612	2,5	2,0	10,6	33,6	7,2	44,1
	2007	43.091	34.609	173.836	530.097	117.063	672.290	2,7	2,2	11,1	33,7	7,5	42,8
	2008	46.299	37.265	200.213	597.912	125.143	706.918	2,7	2,2	11,7	34,9	7,3	41,2
	2009	48.104	42.059	194.002	606.294	137.132	756.823	2,7	2,4	10,9	34,0	7,7	42,4
	2010	56.632	46.591	191.836	579.906	151.421	829.311	3,1	2,5	10,3	31,3	8,2	44,7
	2011	58.621	48.259	216.634	637.808	159.246	866.597	2,9	2,4	10,9	32,1	8,0	43,6
	2012	59.917	49.912	219.363	629.884	166.812	900.483	3,0	2,5	10,8	31,1	8,2	44,4
	2013	64.734	54.827	214.631	607.285	171.495	922.261	3,2	2,7	10,5	29,8	8,4	45,3
	2014	68.068	57.644	214.336	602.875	177.862	900.537	3,4	2,9	10,6	29,8	8,8	44,6
	2015	70.250	59.763	179.466	462.482	177.567	906.015	3,8	3,2	9,7	24,9	9,6	48,8
	2016	72.210	61.236	175.151	435.562	179.389	897.373	4,0	3,4	9,6	23,9	9,9	49,3
	2017	79.008	68.017	175.238	426.868	192.127	948.124	4,2	3,6	9,3	22,6	10,2	50,2
	2018	80.818	69.810	171.308	408.457	195.510	955.557	4,3	3,7	9,1	21,7	10,4	50,8

(Continua)

(Continuação)

Descrição do grupo	Ano	Vínculos federais (homens)	Vínculos federais (mulheres)	Vínculos estaduais (homens)	Vínculos estaduais (mulheres)	Vínculos municipais (homens)	Vínculos municipais (mulheres)	Vínculos federais (homens) (%)	Vínculos federais (mulheres) (%)	Vínculos estaduais (homens) (%)	Vínculos estaduais (mulheres) (%)	Vínculos municipais (homens) (%)	Vínculos municipais (mulheres) (%)
Professores leigos e de nível médio	2003	422	147	72.068	347.470	50.619	382.893	0,0	0,0	8,4	40,7	5,9	44,9
	2004	143	29	88.546	385.630	51.403	396.816	0,0	0,0	9,6	41,8	5,6	43,0
	2005	139	25	85.880	369.535	56.750	422.282	0,0	0,0	9,2	39,5	6,1	45,2
	2006	149	35	87.185	371.133	63.546	446.508	0,0	0,0	9,0	38,3	6,6	46,1
	2007	225	267	91.718	375.667	69.334	510.296	0,0	0,0	8,8	35,9	6,6	48,7
	2008	194	253	93.241	368.099	73.121	542.602	0,0	0,0	8,7	34,2	6,8	50,4
	2009	124	331	102.129	398.111	77.047	570.518	0,0	0,0	8,9	34,7	6,7	49,7
	2010	483	628	99.536	382.475	77.253	566.130	0,0	0,1	8,8	34,0	6,9	50,3
	2011	857	821	99.815	368.962	85.287	589.657	0,1	0,1	8,7	32,2	7,4	51,5
	2012	1.269	1.105	110.510	400.437	83.544	606.477	0,1	0,1	9,2	33,3	6,9	50,4
	2013	1.618	1.297	117.590	401.385	90.082	650.217	0,1	0,1	9,3	31,8	7,1	51,5
	2014	1.928	1.546	119.880	388.284	91.962	708.257	0,1	0,1	9,1	29,6	7,0	54,0
	2015	2.049	1.637	109.740	355.093	92.128	725.737	0,2	0,1	8,5	27,6	7,2	56,4
	2016	1.922	1.563	119.000	376.534	90.159	724.203	0,1	0,1	9,1	28,7	6,9	55,1
	2017	2.605	2.074	118.096	362.655	90.615	729.148	0,2	0,2	9,0	27,8	6,9	55,9
	2018	2.645	2.146	117.539	355.794	91.589	734.435	0,2	0,2	9,0	27,3	7,0	56,3

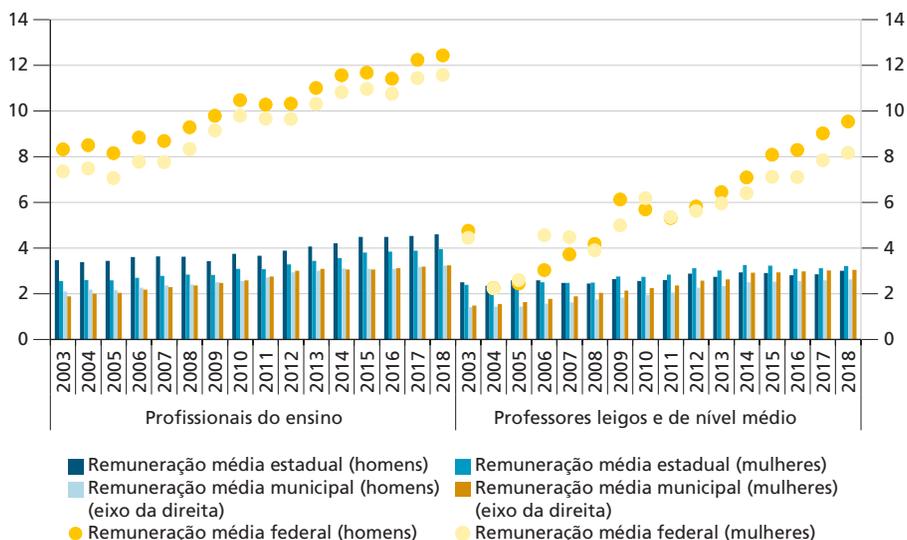
Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

O gráfico 9 nos mostra as diferentes remunerações médias anuais por sexo. Para a categoria de *profissionais do ensino*, nos âmbitos federal e estadual, a remuneração dos profissionais de sexo masculino é consistentemente maior ao longo de toda a série histórica analisada, lembrando que, no âmbito estadual, as mulheres são maioria (tabela 2). Para o âmbito municipal, por sua vez, em 2003, a remuneração média de um profissional de sexo masculino estava em R\$ 2.094, e a de um de sexo feminino, em R\$ 1.889. Em 2018, a remuneração média de um servidor do sexo masculino passa para R\$ 3.235, e a de uma servidora do sexo feminino passa para R\$ 3.241. Entre os *professores leigos e de nível médio* no âmbito estadual, no início da série, a remuneração média dos servidores do sexo masculino é maior, mas se inverte ao final do período. Em contrapartida, no âmbito municipal, a remuneração das servidoras é consistentemente maior que a dos servidores ao longo do período. No âmbito federal, a situação oscila mais, mas com remuneração maior dos servidores homens em maior parte do período.

GRÁFICO 9

**Remuneração pública média para profissionais do ensino e professores leigos e de nível médio, por sexo (2003-2018)**

(Em R\$ 1 mil)



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

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

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, analisamos os dados sobre servidores na educação: sua distribuição nos entes federativos por regiões e UFs e sua remuneração. A partir do uso dos dados da CBO, pudemos também analisar os dados quanto ao sexo dos servidores da área da educação.

Os dados mostram um aumento dos vínculos em educação a partir de 2003, em especial no âmbito municipal, apesar de haver também um expressivo – mas em menor magnitude – crescimento no âmbito federal. De forma geral, o crescimento dos vínculos em educação serve ao propósito de cumprir com a determinação constitucional de que a educação é um direito. No entanto, os dados mostram que a remuneração dos servidores da educação, embora tenha suplantado a remuneração na educação privada ao longo do período analisado, segue abaixo da média do total dos servidores, o que segue sendo um desafio para o investimento na economia do cuidado.

Em termos regionais, percebe-se que no Sul do país a educação pública alcança o maior patamar em termos de participação no total do emprego público. Quanto à remuneração, percebe-se o quanto os salários no Centro-Oeste/Distrito Federal estão acima da média. Ainda em termos regionais, quando analisados os vínculos na educação pública em relação ao tamanho da população de cada UF, percebe-se uma enorme capilaridade do serviço público e uma grande presença, no caso da educação federal, no Amapá e em Roraima; na educação estadual, no Mato Grosso e no Acre; e na educação municipal, no Mato Grosso do Sul e no Espírito Santo. Enquanto a educação privada está mais presente no Centro-Oeste (em especial no Distrito Federal) e no Sudeste, a educação pública segue sendo fundamental para garantir o acesso a esse direito em outras partes do país (e para as famílias de estratos socioeconômicos mais baixos também no Distrito Federal e no Sudeste).

Quanto à questão de gênero, conforme apontado na introdução, as mulheres são a maioria nesse setor da economia do cuidado, e sua importância nessa área de grande impacto social é inegável. Entretanto, a remuneração das servidoras é, em média, mais baixa que a dos servidores em diversos casos, o que é reflexo da discriminação, do chamado teto de vidro e da maior participação de homens nos setores com maior remuneração, no caso a educação federal (em grande medida representada pela educação superior, que concentra maiores salários).

Assim, os dados mostram, em linhas gerais, os avanços para o cumprimento da previsão constitucional de que a educação é um direito, ao mesmo tempo em que se avança em sua municipalização para a capilarização da educação básica, também conforme previsão constitucional. Em contrapartida, desafios permanecem em diferentes âmbitos, estando alguns deles expostos adiante.

- 1) No da desigualdade de gênero, em relação à força de trabalho na educação pública e às diferentes oportunidades e trajetórias das/os trabalhadoras/es da educação, como apontamos neste texto. O capítulo nos mostra que a divisão sexual do trabalho continua sendo de fundamental importância, não só no âmbito doméstico, mas também para a estruturação do mercado de trabalho e dos setores em que se concentram homens e mulheres.

- 2) No da desigualdade regional, como mostram as diferenças por regiões e UFs. Por exemplo, embora o Distrito Federal concentre as maiores remunerações no setor educativo, esta também é a UF com maior participação *per capita* da educação privada.
- 3) No da valorização do setor educativo, dado que a remuneração dos profissionais deste setor segue abaixo da média do setor público. Lidar com esses nódulos estruturais da educação – que são reflexo e que reproduzem as desigualdades sociais, regionais, raciais e de gênero no país – deve fazer parte de um projeto de desenvolvimento para o país, ao mesmo tempo que reduzir tais disparidades representa o caminho ao desenvolvimento. Além disso, cabe ressaltar que este capítulo se centrou no estudo dos vínculos de trabalho na educação, não analisando as condições de trabalho desses profissionais ou os níveis de investimento (efetivos ou necessários) no setor.

Para a resolução destes desafios, fazem-se necessárias medidas de estímulo à entrada de mulheres nos setores de maior remuneração da educação, além do fortalecimento de políticas de financiamento da educação pública, em especial no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, para a garantia de melhores condições de trabalho e valorização para os profissionais da educação. Por fim, para cumprir com estes e outros desafios no setor educativo, requer-se uma política fiscal comprometida com as determinações constitucionais, ou seja, guiada pela necessidade de garantir que a educação seja um direito de todas e todos.

## REFERÊNCIAS

ECLAC – ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN. **The economic autonomy of women in a sustainable recovery with equality**. Santiago: Eclac, Feb. 2021. (Special Report Covid-19, n. 9). Disponível em: <<https://bit.ly/3yGZ227>>.

OLIVEIRA, A. L. M. de; WELLE, A.; BATISTA, I. **Educação Superior pública sob ameaça**. Brasília: Fonacate, maio 2021. (Caderno da Reforma Administrativa, n. 21). Disponível em: <<https://bit.ly/3aAzWU6>>.

ROSSI, P.; MELLO, G. **Choque recessivo e a maior crise da história**: a economia brasileira em marcha à ré. Campinas: Cecon, abr. 2017. (Nota do Cecon, n. 1). Disponível em: <<https://bit.ly/3yH0f9F>>.

SILVEIRA, F. *et al.* **Equidade fiscal no Brasil**: impactos distributivos da tributação e do gasto social. Brasília: Ipea, maio 2011. (Comunicados do Ipea, n. 92). Disponível em: <<https://bit.ly/3IDEpZl>>.

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

Paulo Jannuzzi<sup>1</sup>  
Carla Bronzo<sup>2</sup>  
Elisabete Ferrarezi<sup>3</sup>  
Lucas Brandão<sup>4</sup>  
Ulisses Ferreira<sup>5</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Há uma produção técnica e acadêmica significativa acerca dos avanços sociais, no Brasil, entre meados dos anos 1990 e metade da década de 2010. Redução da insegurança alimentar, da desigualdade e da desocupação, maior acesso a bens duráveis, inclusão de negros nas universidades e mobilidade social ascendente são algumas dessas mudanças descritas em vários relatórios sociais e estudos acadêmicos nos últimos anos. Essas análises têm enfatizado vários fatores explicativos para essas mudanças – ampliação do gasto social, criação de políticas redistributivas, dinamização do mercado de trabalho, recuperação dos preços das *commodities* e da economia mundial etc. –, mas pouco se tem destacado a contribuição das inovações institucionais e do fortalecimento da capacidade estatal em políticas públicas. Ainda menos mencionados são os aperfeiçoamentos políticos, técnicos e administrativos por que passaram as políticas sociais e, entre essas, os avanços observados na estruturação dos programas e serviços socioassistenciais.

Este texto tem, assim, o propósito de registrar parte desse esforço de desenvolvimento da capacidade estatal da política nacional de assistência social, com foco na análise do quantitativo de trabalhadores envolvidos na implementação da política nos municípios. Sem o laborioso empenho de um número crescente de servidores municipais, estaduais e da União nesta política, ao longo dos últimos vinte anos, os avanços sociais certamente teriam sido muito mais modestos.

---

1. Professor do Programa de Pós-Graduação em População, Território e Estatísticas Públicas da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Ence/IBGE). *E-mail*: <paulo.jannuzzi.br@gmail.com>.

2. Pesquisadora e professora da Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro (FJP). *E-mail*: <carla.bronzo@fjp.mg.gov.br>.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Escola Nacional de Administração Pública (Enap). *E-mail*: <beterralua@gmail.com>.

4. Especialista em políticas públicas e gestão governamental do estado de Minas Gerais. *E-mail*: <lucasbrandao070@gmail.com>.

5. Professor do Departamento de Ciências Atuariais da Universidade Federal Fluminense (UFF). *E-mail*: <ulisses.uff@gmail.com>.

Para tanto, o texto está assim estruturado: inicia-se com considerações conceituais sobre capacidades estatais; contextualiza-se, em breve histórico, a política de assistência social no país; apresentam-se as inovações institucionais da política e a expansão de sua capacidade administrativa; analisa-se a estruturação da força de trabalho; apresentam-se elementos de natureza qualitativa que caracterizam a complexidade da provisão de serviços socioassistenciais e o papel central dos trabalhadores que atuam na ponta da política; e, por fim, vêm as considerações finais.

## 2 CAPACIDADES ESTATAIS: UM ENQUADRAMENTO

A que se refere a expressão *capacidades estatais*? Quais as capacidades necessárias para que um governo consiga desenhar e implementar políticas públicas e obter resultados positivos para a sociedade? Embora a literatura sobre esse conceito seja ampla, não existindo consenso sobre sua definição ou dimensões de análise (Cingolani, 2013), enfatizaremos os conceitos precursores que são chaves para a análise da política da assistência social.

O conceito de capacidades surge em meio ao debate sobre a autonomia do Estado e seu papel nos processos de desenvolvimento econômico em países de industrialização tardia. Esse debate frequentemente enfatiza que o Estado, para poder agir autonomamente, precisa de uma burocracia profissionalizada capaz de implementar suas metas, mesmo diante de oposições de grupos sociais poderosos ou circunstâncias socioeconômicas desfavoráveis (Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1985<sup>6</sup> *apud* Gomide, 2016; Souza, 2017).

Evans (1995<sup>7</sup> *apud* Gomide, 2016) focaliza essa concepção a partir da noção de autonomia inserida (*embedded autonomy*), para afirmar as características de insulamento do Estado e, ao mesmo tempo, a sua permeabilidade aos interesses dos atores empresariais, como ações necessárias para promover o desenvolvimento econômico. Para o autor, que expande o conceito ulteriormente, passando a incluir outros grupos da sociedade civil (Evans, 2010<sup>8</sup> *apud* Gomide, 2016), a capacidade do Estado estaria condicionada à sua habilidade de articular relacionamentos com a sociedade, e de contar com a existência de burocracias racional-legais, autônomas e aptas a atuar de forma coerente, o que impediria que elas fossem capturadas por interesses particularistas em sua relação com o setor privado. Esse relacionamento seria fundamental tanto para informações acerca dos problemas, como para mobilizar atores, conquistar o engajamento das populações na implementação dos programas e obter legitimidade. Assim, tanto a autonomia da burocracia (chave

6. Evans, P. B. (Ed.). *Embedded autonomy*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

7. Evans, P. B.; Rueschemeyer, D.; Skocpol, T. (Ed.). *Bringing the state back in*. Cambridge, England: Cambridge University Press, 1985.

8. Evans, P. B. Constructing the 21st century developmental state: potentials and pitfall. In: Edigheji, O. (Ed.). *Constructing democratic developmental state on South Africa: potentials and challenges*. Cape Town: HCRS Press, 2010. p. 37-58.

para evitar a fragmentação de interesses existentes entre os atores na estrutura do Estado), como as relações estabelecidas entre os atores, compõem no conceito (Gomide, 2016).

O trabalho de Grindle, referência na literatura sobre o tema, discute a concepção de um Estado capaz como aquele que mostra competência quanto ao estabelecimento e à manutenção de funções institucionais, técnicas, administrativas e políticas.

*A capacidade institucional dos Estados (...) é a habilidade de definir e fazer cumprir os amplos conjuntos de regras que regem as interações econômicas e políticas (...). A capacidade técnica é definida como a capacidade de gerir a política macroeconômica e analisar as opções de política econômica de uma forma mais geral (...). A capacidade administrativa refere-se à capacidade dos Estados de fornecer bens e serviços, como saúde e educação públicas, fornecer infraestrutura física e realizar as funções administrativas normais do governo (...). A capacidade política, conforme usada aqui, refere-se à capacidade dos Estados de responder às demandas da sociedade, permitir canais para representar os interesses da sociedade e incorporar a participação da sociedade na tomada de decisões e na resolução de conflitos (Grindle, 1996, p. 9-10 apud Cotta, 1997, p. 5, tradução nossa).<sup>9,10</sup>*

Repetto (2004) prefere uma perspectiva em que apenas as capacidades administrativas e políticas operam como componentes fundamentais da capacidade estatal, tendo por base os trabalhos de Evans e Grindle citados. Em relação ao primeiro aspecto, o autor reconhece como fundamentais à capacidade estatal o desenvolvimento dos recursos humanos e do aparato organizacional do Estado. Quanto à capacidade política, esta englobaria a interação, as regras, as normas e os costumes que regulam a relação entre atores do Estado e do regime político e suas vinculações com os setores socioeconômicos e o contexto internacional. Em relação à capacidade política, o autor utiliza o conceito de reformismo progressista. Tal conceito se aplicaria a situações em que um indivíduo (ou grupo) possuidor de recursos de poder se torna um ator político relevante, que pode atuar no ciclo das políticas públicas em favor de grupos e setores que, por si próprios, não têm condições de fazê-lo, fortalecendo, por meio desse processo inclusivo, a própria capacidade política; isso, por sua vez, ajudaria a melhorar e fortalecer a capacidade do Estado. Exemplo disso seria a ênfase e o poder de agenda conferido às políticas

---

9. Grindle, M. S. (Ed.). *Challenging the state: crisis and innovation in Latin America and Africa*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 1996.

10. No original, "*Institutional capacity of states (...) is the ability to set and enforce the broad sets of rules that govern economic and political interactions (...). Technical capacity is defined as the ability to manage macroeconomic policy and analyze economic policy options more generally (...). Administrative capacity refers to the ability of states to deliver goods and services such as public health and education, provide physical infrastructure, and carry out the normal administrative functions of government (...). Political capacity, as used here, refers to the ability of states to respond to societal demands, allow for channels to represent societal interests, and incorporate societal participation in decision making and conflict resolution*".

de redução da pobreza e de desenvolvimento social, bem como a institucionalização da política de assistência social no Brasil, principalmente durante as décadas de 2000-2010, no governo federal, como veremos neste texto.

Bertranou (2015), em uma abordagem mais recente, entende que as capacidades não são os resultados da ação governamental, mas as condições para eles. A partir de quatro dimensões de análise, o autor se move no terreno das capacidades técnicas, administrativas e políticas, também incorporando a perspectiva de autonomia e inserção do Estado como parâmetro. Nesse sentido, o autor considera os vínculos do ator estatal com atores não estatais, o que diz respeito ao grau de autonomia do Estado; a legitimidade com a qual o ator governamental conta ou o grau de sua aceitação pelos cidadãos e por outras organizações públicas e privadas; o capital decorrente de ações interinstitucionais e de articulação interorganizacional; e a qualidade dos arranjos institucionais e da estrutura burocrática, ou seja, as condições do aparato burocrático que sustenta o desenvolvimento das ações.

Entretanto, sob o manto desse mosaico de definições acerca do sentido das capacidades estatais, há algo em comum. Essa discussão remete sempre a algo além dela mesma, pois aponta, sobretudo, para a finalidade do Estado, sua razão de ser. Diversos autores, sob formas distintas, estão conectados com finalidades para as quais tais capacidades estão dirigidas: para melhorar a capacidade de ação do Estado, aumentar a governabilidade democrática (Clad, 1999), alcançar objetivos de desenvolvimento sustentável (UNDP, 2010) ou atingir os fins e objetivos que os governos se propõem a realizar. Essa perspectiva fica evidente em Pires e Gomide, para quem “a literatura sobre as capacidades do Estado pode ser amplamente caracterizada por uma preocupação com as habilidades e competências do Estado de estabelecer seus objetivos e realizá-los” (Pires e Gomide, 2016, p. 124).

Para além de quaisquer fins, uma parte da literatura enfatiza a própria natureza dos fins. Essa é a perspectiva de Repetto (2003), que se refere à concepção de capacidades estatais como sendo as habilidades de os governos promoverem, por meio de políticas públicas, os níveis mais altos de valores sociais.

Entende-se por “capacidade estatal” a capacidade dos órgãos governamentais de produzir, por meio de políticas públicas, os mais altos níveis possíveis de valor social. Mas são levadas em conta certas restrições contextuais e definições coletivas sobre quais são os problemas públicos fundamentais e qual é o valor social específico que, em cada caso, a resposta estatal deve proporcionar (Repetto, 2004, p.14, tradução nossa).<sup>11</sup>

---

11. No original, “Se entiende por “capacidad estatal” la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar através de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social. Pero se tienen en cuenta ciertas restricciones contextuales y definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que, en cada caso, debe proveer la respuesta estatal”.

A perspectiva de uma gestão estratégica, orientada para a produção de valor público, ganha relevância sobretudo depois de um esgotamento do paradigma da nova gestão pública e de sua ênfase nos mecanismos e lógicas de mercado para a produção de políticas públicas. Moore (1995), ao definir “valor público”, aponta para uma gestão eficiente dos recursos na provisão dos serviços públicos; mas, sobretudo, enfatiza que são as escolhas identificadas como valor pelos cidadãos que ocupam o centro da cena. A ação pública deveria estar sempre orientada para o interesse público, cabendo aos burocratas descobrir o que seria a proposta de valor de uma organização ou política pública. Com base nessa breve revisão do conceito, podemos sintetizar a capacidade do Estado como a habilidade de desenhar e implementar políticas públicas e obter resultados que gerem valor público para a sociedade e garanta direitos. A hipótese de trabalho é que a capacidade estatal é resultante de atributos observados por meio dos componentes capacidade administrativa e política, que, para efeitos deste capítulo, agregam as dimensões técnicas e institucionais citadas pelo trabalho de Grindle (1996) e por Bertranou (2015).

Em que pesem as diferentes perspectivas dos autores, o que parece comum no conceito das capacidades estatais é a qualidade e a profissionalização da burocracia (Souza, 2016). Nesse sentido, este capítulo dará ênfase ao processo de expansão e fortalecimento da capacidade administrativa, em especial, aos atributos da burocracia, como a formação profissional e a qualificação, o vínculo profissional e o escopo de trabalho, como um modo de alcançar objetivos em políticas públicas. O componente administrativo agrega ainda os instrumentos de gestão pública e arranjos institucionais. Outra dimensão de análise refere-se ao campo político-institucional, com o exame dos mecanismos de participação social, processos decisórios e processos de criação de capacidades na coordenação interfederativa, como base da política de assistência social. Também nesse componente comparamos os recursos alocados e a prestação de contas da política de assistência social.

Ambas as dimensões da capacidade estatal ocorrem em contextos políticos, sociais e econômicos específicos, constituindo processos complexos e dinâmicos, que variam ao longo do tempo e são distribuídos de modo desigual entre as agências de governo e entre os entes federados. Desse modo, a capacidade estatal de políticas públicas varia de acordo com a orientação política e a agenda prioritária das forças políticas no poder em determinado momento (Loureiro *et al.*, 2018). O contexto político constitui, assim, uma dimensão-chave para a análise do porquê de a expansão das capacidades da política de assistência social ter ocorrido mais fortemente em determinados períodos, fenômeno esse que pode ser observado principalmente pelo montante de recursos alocados, pela burocracia autônoma e pelos instrumentos de gestão adotados pelo governo.

A dimensão burocrática envolve regras uniformes e impessoais e procedimentos administrativos que organizam a estrutura organizacional. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) estabeleceu a seleção e o recrutamento meritocrático da burocracia por concurso para o ingresso na carreira pública, a fim de evitar que o emprego público fosse utilizado como instrumento de patronagem. O sistema de concursos seria uma salvaguarda, embora insuficiente, para a diminuição da captura dos interesses públicos pelos privados, dados os custos da perda de um emprego público com estabilidade (Souza, 2016). São considerados indicadores do grau de qualidade e profissionalização da burocracia: recrutamento meritocrático; regras para contratar e demitir que substituam nomeações por critérios políticos e demissões sem critérios, e preenchimento dos altos cargos da burocracia por meio de promoção interna; relações com grupos de pressão, partidos, sindicatos, organizações da sociedade civil e controle da burocracia, ou seja, sua *accountability* e sua relação com os políticos eleitos (Evans, 1992;<sup>12</sup> 1995;<sup>13</sup> Peters, 1995<sup>14</sup> *apud* Souza, 2016).

Desde a redemocratização, o governo federal vem recompondo os quadros da administração, mas, só a partir de 2004, amplia-se de forma significativa o recrutamento de servidores (Souza, 2016). Todavia, como a recomposição dos quadros federais ressoou nos estados e municípios, que são responsáveis pela implementação da política de assistência social? Estudos sobre a conceituação do termo (Aguiar e Lima, 2019) ou que busquem analisar a construção de capacidades estatais em geral (Grin, Demarco e Abrucio, 2021), e especificamente na política de assistência social, como os de Bichir e Simoni Junior (2021), contribuem para ampliar a compreensão dos desafios para a expansão de tais capacidades em diversos âmbitos de políticas públicas.

As próximas seções analisam o desenvolvimento da política de assistência social brasileira, tendo como eixo as capacidades políticas, institucionais e administrativas que se expandiram ao longo da última década.

### 3 BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A história da política de assistência social no Brasil segue o mesmo padrão do restante do mundo: as ações de assistência surgem, no começo do século XX, vinculadas à filantropia, a cargo das organizações religiosas, com auxílios descontinuados, baseadas em relações de tutela e permeadas por sentimentos e representações de solidariedade, compaixão e auxílio aos pobres e desvalidos. A assistência não era

12. Evans, P. B. The state as problem and solution: predation, embedded autonomy, and structural change. *In*: Haggard, S.; Kaufman, R. R. (Ed.). *The politics of economic adjustment: international constraints, distributive conflicts and the state*. Princeton: Princeton University Press, 1992. p. 139-181.

13. Evans, P. B. (Ed.). *Embedded autonomy*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

14. Peters, B. G. *The politics of bureaucracy*. New York: Longman, 1995.

uma questão da agenda pública, mas sim um assunto da esfera privada, ligada à benemerência e à prática da caridade, produzida a partir de redes de solidariedade social nas quais o Estado não estava presente.

Nos anos 1930, inaugura-se um novo tempo, com a emergência da seguridade social baseada no vínculo trabalhista, com direitos para aqueles inseridos no mercado formal de trabalho e com contribuições prévias ao sistema. O modelo adotado no Brasil, consolidado entre os anos 1930 e 1970, de forma autoritária e tecnocrática, tinha como base a posição ocupacional e de renda adquirida na estrutura produtiva, e a universalização se restringia à educação básica e à saúde para atendimento de urgência (Draibe, 1990; 1997). A posição ocupada pelos indivíduos na estrutura ocupacional é que definia a incorporação no sistema de proteção brasileiro, configurando um modelo de cidadania regulada, na denominação de Santos (1979). De cunho meritocrático e particularista, as ações para aqueles situados à margem do mercado formal continuavam a ser descontínuas, fragmentadas, pulverizadas e ainda sustentadas por visões assistencialistas, a cargo de entidades privadas, de caráter filantrópico, que recebiam recursos da União para atendimento de grupos específicos.

Em 1938, tem-se a criação, por decreto, do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), como órgão auxiliar do Ministério da Educação e Saúde, com a atribuição básica de conceder (ou não) subvenções à rede de entidades filantrópicas, nas áreas de educação, saúde e assistência social. Em 1959, esse conselho passou a atestar o caráter beneficente das entidades, o que delimita um campo de disputas políticas em torno de quais grupos e entidades serão beneficiadas com os recursos e as subvenções do Estado (Mestriner, 2005). Em 1942, é criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), órgão responsável por organizar, no nível federal, sem nenhuma participação dos estados ou municípios em sua formulação ou execução, as ações desenvolvidas pela rede privada de assistência. Sua função básica consistia no repasse de recursos a entidades filantrópicas. Esta rede, mantida com subsídios públicos e isenções fiscais, era fortemente embasada por concepções e valores conservadores, morais e religiosos, e as relações que mantinha com o Estado eram de cunho clientelista, não pautadas por parâmetros de qualidade na provisão dos serviços.

Na década de 1960, com o regime militar, o Estado expande a oferta de ações, via convênios com estados e municípios ou com entidades da rede filantrópica, que ainda permanece como provedor principal da política. Para grupos específicos, formou-se um denso esquema de base não contributiva, com uma profusão de programas pulverizados, sobrepostos, fragmentados, focalizados, sustentados pelo clientelismo, pelo assistencialismo e pela ótica da caridade e da filantropia (Draibe, 1990; 1997; Mestriner, 2005). A partir de meados da década de 1980, com a redemocratização, observa-se uma expansão da ação governamental no campo da assistência social. Os anseios e as esperanças com a redemocratização culminaram

na formulação de um amplo pacto social, base da perspectiva de cidadania que sustentou a CF/1988. A descentralização e a participação social passam a ser os eixos orientadores das políticas sociais, bem como os princípios de equidade e universalização dos direitos sociais (Soares e Cunha, 2016).

Os desafios, após a promulgação da CF/1988, envolvem não apenas coordenar os entes federados, mas também criar institucionalidade e legitimidade para uma política até então pouco presente no conjunto das políticas sociais. Estudos recentes (Aranha, 2019) mostram o enorme esforço institucional para a construção da proteção social não contributiva no Brasil. Como componentes desse eixo não contributivo da proteção social, existem, além dos serviços socioassistenciais do Sistema Único de Assistência Social (Suas), as transferências de renda (Programa Bolsa Família – PBF e Benefício de Prestação Continuada – BPC, e benefícios eventuais) e os programas e projetos.

O forte legado clientelista, a baixa institucionalização e a fraca articulação da assistência com outras políticas sociais, a baixa capacidade institucional do nível federal e a insuficiente coordenação federativa são elementos que conferem desafios de implementação não triviais para a política de assistência social, em seus primórdios, como política de seguridade social (Palotti, 2008; Aranha, 2019).

A política de assistência social foi inscrita no marco da seguridade social brasileira com a CF/1988, que a inseriu no campo da garantia de direitos, a partir de sua definição como dever do Estado e direito do cidadão. Houve, naquele momento, um conjunto de mudanças substantivas, que abrangeram a criação do sistema de seguridade social, integrado pelas políticas de saúde, previdência e assistência social, rompendo-se, pela primeira vez na história do país, com a lógica do vínculo empregatício contributivo como o principal critério de acesso à proteção social (Cardoso Junior e Jaccoud, 2005). Após a CF/1988, a assistência social é afirmada como política pública de natureza não contributiva, prestada pelo Estado a quem dela necessitar, o que lhe confere uma dimensão universalista. É também assegurada a provisão de benefícios para idosos e pessoas com deficiência. Tais mudanças visavam superar a lógica fragmentada e conservadora na qual a política operava, instituindo-se ofertas públicas de proteção social, na perspectiva dos direitos sociais e de proteção à vida, de forma sistêmica, contínua e regular (Sposati, 2009).

A criação do Ministério da Ação Social, ao agregar, em uma mesma estrutura administrativa, segmentos tão distintos, como saneamento, habitação, defesa civil e assistência, demonstra as parcas legitimidade e capacidade política no âmbito da política de assistência social, naquele momento (Palotti, 2008; Aranha, 2019).

A Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) foi promulgada em 1993, no governo Itamar Franco, e com isso tem-se a definição do arcabouço legal da política, com a regulamentação dos arts. 203 e 204 da CF/1988, que previam a criação de

um sistema de gestão descentralizado e participativo. Também na Loas, criou-se o dispositivo dos fundos de assistência social, construindo-se as bases para o financiamento da política. Em 1992, foi extinto o CNSS e criado o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de caráter participativo, paritário e deliberativo, regulamentado em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Também o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) foi regulamentado em 1995, como unidade gestora federal do orçamento destinado à execução da política de assistência social; e, em 1998, foram definidos os meios jurídicos de transferência direta do FNAS para os fundos dos entes subnacionais. Com essas normativas, foram definidos mecanismos para descentralização da política, na tentativa de assegurar a continuidade da provisão dos serviços e superar a lógica de convênios e contratos para o financiamento das ações.

As operações do FNAS foram simplificadas, informatizadas e organizadas em três *modalidades* na organização das transferências financeiras aos estados e municípios. Para o repasse *fundo a fundo*, foram instituídos os conselhos de assistência social, de caráter deliberativo e no âmbito do controle social, nos três níveis de governo: CNAS, Conselho Estadual de Assistência Social (Ceas) e Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). Os conselhos e as conferências constituíram espaços de exercício do controle público sobre a política, definindo pautas e agendas no âmbito governamental.

Portanto, em meados da década de 1990, foram realizados investimentos institucionais significativos para o avanço da política, como a criação dos canais e órgãos de representação popular, a exemplo dos conselhos e fundos. Também, em meados da década, a LBA foi extinta, sendo que a Secretaria de Assistência Social, no âmbito do Ministério de Previdência e Assistência Social, assumiu a responsabilidade pela distribuição dos convênios, quadro de pessoal e patrimônio para estados, municípios e outros órgãos federais (Palotti, 2008). O BPC foi criado, em 1996, como dispositivo de segurança de renda para idosos e pessoas com deficiência em situação de pobreza extrema.

Em 1997, é publicada a primeira Norma Operacional Básica (NOB), que afirma o caráter participativo da política e estabelece uma Comissão Tripartite, de caráter consultivo, visando à articulação dos três níveis de governo. A segunda NOB, em 1998, redesenha espaços de pactuação e deliberação, criando a Comissão Intergestora Tripartite, para articular nacionalmente a política, e a Comissão Bipartite, para articular a política nos estados.

No final da década de 1990, ocorre a criação de programas de transferência de renda, inicialmente nos governos locais, e tem início a construção do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), voltado para a identificação do público em situação de pobreza no país. Entretanto, as

competências entre os entes federados ainda não estavam muito claras e os estados e municípios não encontraram incentivos que favorecessem o pacto federativo no âmbito da assistência social (Palotti, 2008).

Com o governo do presidente Lula, em 2003, há uma inflexão importante na política. Naquele ano, ocorre a criação do PBF, reunindo diversos programas de transferências de renda de distintas secretarias e para diferentes públicos. A criação do Ministério da Assistência Social (MAS), nesse mesmo ano, sinaliza a prioridade e a dimensão estratégica dessa política para o novo governo. Em 2004, opera-se a unificação do Ministério da Assistência com o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa) e com a Secretaria Executiva do Bolsa Família, que dá origem ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), agregando diversos programas (Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa, 2006).

Esse período é marcado por um aumento expressivo dos recursos financeiros aplicados, da cobertura dos programas e do investimento realizado para dotar o órgão central de capacidade técnica e institucional. Três grandes áreas de políticas de proteção passam a compor o MDS: transferência de renda, segurança alimentar e assistência social.

O investimento na criação de capacidade técnica fica evidente na construção das bases institucionais, com a formação de organizações fortes e com dimensão programática robusta, como é o caso do MDS. A implantação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi), responsável pelo monitoramento e pela avaliação das ações do ministério, bem como a implantação de sistemas de informação para operacionalizar a cooperação entre os níveis de governo, também evidenciam a expansão das capacidades da política pública. Como expressão desse esforço de expansão de capacidades, tem-se o programa do CapacitaSuas, voltado para a formação dos operadores da política no nível municipal e estadual de gestão, que capacitou dezenas de milhares de técnicos e operadores da rede socioassistencial, ao longo de sua existência, em parceria com 121 instituições de ensino superior (IES) de todo o país (Vilas Boas *et al.*, 2015).

Os anos 2000 marcaram, assim, um novo patamar de institucionalidade para a assistência social, com a implantação de novas estruturas organizacionais, aporte de pessoal e novos mecanismos de gestão para garantia da implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), instituída em 2004. A PNAS criou o Suas, a partir do qual a assistência social se organiza como um sistema, buscando-se uma ruptura com ações descontínuas e a falta de integração entre os entes federados. Por se tratar de um modelo de política baseado na descentralização, coube aos municípios o desafio de colocar em prática um conjunto de serviços, benefícios, programas e projetos parametrizados por referências normativas advindas da União, por meio do MDS e do CNAS.

É nesse contexto que se insere o aumento do quantitativo e a profissionalização de pessoal ocupado em todas as etapas e tarefas da política assistencial, notadamente aquele localizado nas municipalidades, onde acontece a prestação direta de serviços junto à população.

#### **4 A CRIAÇÃO DE CAPACIDADE ADMINISTRATIVA E POLÍTICA NO SUAS E O DESENVOLVIMENTO DAS INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS E NOS SERVIÇOS**

Na política de assistência, paralelamente ao empenho na construção da base normativa, fazem-se esforços para a criação de capacidade técnica, administrativa e política. Esta seção busca evidenciá-los.

A partir da Lei nº 12.435/2011 (que altera a Loas de 1993), da PNAS (de 2004), e da NOB (de 2005), a assistência social assume três importantes funções no contexto da seguridade social brasileira: a vigilância, a defesa e a proteção social.

A vigilância social está relacionada à produção e sistematização de informações, por meio de indicadores territorializados, a respeito de situações de vulnerabilidades e riscos sociais que incidem sobre indivíduos e famílias, bem como suas repercussões nos territórios de vida em seus diferentes ciclos, desde a infância até a velhice. Procura também acompanhar os padrões de atendimento dos serviços socioassistenciais, buscando demonstrar as qualidades de tais serviços (Brasil, 2005). A defesa social e institucional se vincula à noção da garantia dos direitos socioassistenciais, por meio da oferta de serviços de proteção social básica e especial, a partir dos quais se viabilizam, aos usuários dos serviços, o acesso ao conhecimento e a defesa desses direitos (Brasil, 2005). Quanto à função de proteção social, esta ocorre por meio da garantia das seguranças sociais (acolhida, renda, convívio, desenvolvimento de autonomia e apoio e auxílio), que são operacionalizadas por meio de serviços, programas, projetos e benefícios ofertados no Suas (Brasil, 2012).

Diante da heterogeneidade das ações da assistência social, o CNAS aprova, em 2009, por meio da Resolução nº 109, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, que objetiva a padronização dos serviços de proteção básica e especial em todo o território nacional e estabelece parâmetros de conteúdo de cada um deles, propósito, público e resultados esperados, entre outros critérios.

O campo normativo e regulatório é uma dimensão central para a ampliação das capacidades estatais no âmbito de qualquer política. Simultaneamente relacionado à dimensão administrativa e política, o marco normativo-regulatório da assistência constitui um legado estruturante da trajetória de construção institucional (Silveira, 2017). Na perspectiva de Silveira, a importância conferida ao marco regulatório está relacionada à maior necessidade de legitimação da política e de seus princípios, alicerçados na perspectiva do direito à proteção social não contributiva.

As ações do Suas estão orientadas para as famílias como objeto prioritário de intervenção (matricialidade sociofamiliar) e pelo foco no território, em uma perspectiva de gestão da proximidade. A política de assistência, com o Suas, passa a ser sistêmica, pautada no pacto federativo e na efetivação dos direitos socioassistenciais. Tais direitos são viabilizados pela oferta de serviços socioassistenciais, que se organizam em dois níveis de complexidade: serviços de proteção social básica e serviços de proteção social especial (de média e alta complexidade).

A proteção social básica “tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (Brasil, 2005, p. 33). Os serviços, nesse nível, têm caráter preventivo e são executados nos Centros de Referência de Assistência Social (Cras), em outros equipamentos públicos de assistência social, bem como nas entidades conveniadas e organizações não governamentais, que compõem a rede de serviços socioassistenciais. O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) é o serviço estruturante da proteção básica.

A proteção social especial, por sua vez, pode ser de média ou alta complexidade, e destina-se a famílias e indivíduos cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados, envolvendo ou não a ruptura dos laços familiares e comunitários. Trata-se da

modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (Brasil, 2009, p. 37).

Esses serviços encontram-se diretamente articulados com o sistema de garantia de direitos, o que envolve o Poder Judiciário e o Ministério Público. Os serviços de média complexidade são destinados às famílias e indivíduos que vivem situações de violação de direitos, mas que mantêm vínculos familiares e comunitários; enquanto a alta complexidade atende famílias e indivíduos em situação de desproteção e ameaça e que têm vínculos familiares rompidos, precisando, portanto, de uma proteção integral (Brasil, 2009, p. 38).

Os serviços de proteção especial são executados pelos Centros de Referência Especializada de Assistência Social (Creas), de base regional, podendo ser também de base municipal. O Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi) é o serviço estruturante da proteção especial. A regionalização do Paefi constitui uma das estratégias de ampliação do atendimento do Suas, direcionada a assegurar o acesso ao atendimento às populações dos municípios com até 20 mil habitantes. Por meio da implantação do Creas Regional, que exige a atuação dos estados e municípios, pode-se garantir a cobertura do atendimento à população de pequenos municípios que não possuem esse serviço.

O quadro 1 sintetiza os serviços tipificados, por nível de proteção, desenvolvidos pela rede socioassistencial do Suas.

QUADRO 1

Síntese dos serviços da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais

Proteção social básica	Proteção social especial	
	Média complexidade	Alta complexidade
Paif	Paefi	Serviço de Acolhimento Institucional
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	Serviço Especializado de Abordagem Social	Serviço de Acolhimento em República
Serviço de Proteção Social no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Pessoas Idosas	Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)	Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora
	Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos(as) e suas Famílias	Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências
	Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua	

Fonte: Brasil (2005, p. 33; 2009, p. 38).

Outra dimensão central da concepção de capacidade estatal refere-se ao componente político-institucional. Nesse sentido, importa ressaltar que a criação do Suas foi a principal deliberação da CNAS, em 2003 (Silveira, 2017). O processo de institucionalização e de criação de capacidade estatal vem sendo forjado e ganha densidade a partir de 2005, com a NOB/Suas, que estabelece a base normativa para a organização do sistema público estatal no campo da assistência social, apoiado no pacto federativo e na diretriz da descentralização.

Além de reafirmar as seguranças afiançadas, este instrumento normativo se ocupa em posicionar a responsabilidade estatal, com a definição dos tipos de gestão e dos níveis de habilitação, inaugurando, a exemplo da saúde, uma lógica de correspondência entre requisitos e incentivos, o que dinamiza as instâncias políticas do Suas. Nessa Norma não são “solucionados” os problemas típicos do pacto federativo no Suas. Ainda que existam responsabilidades bem demarcadas na Loas, como o cofinanciamento dos estados para benefícios eventuais, os entes federados se posicionam politicamente numa evidente verticalização: municípios com responsabilidades de ofertas de serviços; estados com função principal de monitorar e, para muitos, fiscalizar municípios; União com a coordenação nacional e repasse de recursos. Essa fase, portanto, foi estruturante e possibilitou que a assistência social se apresentasse como política pública na agenda dos governos e da própria sociedade civil, pela ampla difusão do sistema estatal e suas regras republicanas (Silveira, 2017, p. 496).

Em relação aos mecanismos e às estruturas de incentivos que foram criados, buscando melhorar a gestão do PBF e do Cadastro Único, teve início, em 2006, a implementação do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família

(IGD-BF), com foco no nível municipal; e em 2010 foram estabelecidos os meios para transferência de recursos para o nível estadual de gestão. Tal inovação foi disseminada aos Suas com a criação do IGD-Suas, em 2011 (Lei nº 12.435/2011), com o objetivo de apoiar, via recursos da União, o processo de descentralização dos serviços e benefícios de assistência social. Com esses instrumentos de financiamento, são estabelecidas as bases para a gestão do Suas, do PBF e do Cadastro Único, na perspectiva de fortalecimento do sistema federativo e da gestão descentralizada. A promulgação dessa lei é um marco no processo de institucionalização, por inserir o Suas na Loas, buscando garantir a sua sustentabilidade.

Em 2012, na NOB-Suas, é resgatado o planejamento como principal instrumento para a melhoria da oferta da provisão. Tem-se nesse sentido o Pacto de Aprimoramento do Suas, sustentado pela definição de metas, indicadores e ações para melhoria da gestão dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, bem como por mecanismos de monitoramento e avaliação. O plano tem periodicidade quadrienal, com revisão anual. Com essa normativa, afirma-se a concepção de proteção, os objetivos da política, sua organização no sistema federativo, o modelo de gestão compartilhada entre os entes federados, com estruturas de governança democráticas e participativas, com reforço do caráter deliberativo das instâncias de construção da política, como as conferências municipais, estaduais e nacional, que são centrais para a formulação da política. Também os conselhos, nos três níveis de gestão, são reforçados nessa normativa, enfatizando-se o compromisso com a publicização da política e a prestação de contas para a população.

A trajetória aqui descrita indica um esforço consistente e sistemático para fortalecimento da política de assistência, seja em sua dimensão técnica e administrativa, seja na dimensão político-institucional. A expansão da oferta dos serviços é evidência do investimento nas capacidades técnicas e administrativas da política de assistência. Em 2007, existiam 4.195 equipamentos de Cras no país, sendo que 56,6% dos municípios brasileiros tinham pelo menos um Cras. Em 2019, o número de Cras mais que dobrou, alcançando o total de 8.357, sendo que, já em 2017, 99% dos municípios tinham pelo menos um desses equipamentos (Mesquita, Paiva e Jaccoud, 2020).

Em 2008, com apenas três anos de criação do Suas, esses equipamentos apresentaram uma expansão de 167% em relação à quantidade existente em 2005, totalizando 6.124 unidades (5.142 Cras e 982 Creas). Dividindo o período de 2005 a 2017 em triênios, percebe-se que o primeiro deles foi o que apresentou maior expansão. O segundo triênio também assistiu a um aumento expressivo: em 2011, já havia 9.584 equipamentos socioassistenciais (Cras e Creas) nos municípios. Ainda que o ritmo de expansão dos Cras tenha diminuído nos anos posteriores, a quantidade de Cras e Creas existentes totalizou 10.869, ou seja, [era] quase cinco vezes maior que em 2005 (Mesquita, Paiva e Jaccoud, 2020, p. 198).

A implantação dos equipamentos estatais públicos em todo o território nacional, com ampla cobertura e a garantia de um sistema de financiamento<sup>15</sup> que viabiliza recursos continuados para municípios e estados, com repasses fundo a fundo, baseados em pisos de proteção, constituem elementos estruturantes da capacidade administrativa da política (Mesquita, Paiva e Jaccoud, 2020). A adoção de critérios técnicos e indicadores de desempenho para partilha de recursos, a tipificação dos serviços e a criação e o fortalecimento de sistemas de informação sobre a provisão dos serviços são alguns dos elementos que corroboram o avanço em termos de capacidades técnicas da política de assistência.

Do ponto de vista da capacidade política, destaca-se a trajetória ascendente do gasto da União com a política de assistência, refletindo a prioridade na agenda para a construção de suas capacidades em ambiente econômico favorável. Em 2003, esses gastos perfaziam R\$ 1,4 bilhão (em valores de 2018). Em 2013, após quase dez anos de criação do Suas, a despesa da União com o Suas mais que dobrou, atingindo o patamar de R\$ 3 bilhões<sup>16</sup> (Mesquita, Paiva e Jaccoud, 2020). Essa expansão de gastos ocorre em um período de crescimento econômico que abriu espaço fiscal para o incremento de recursos e para a contratação de trabalhadores. A partir de 2014, com a crise econômica, observa-se uma reversão do comportamento do gasto federal: o montante destinado ao Suas cai para R\$ 2,5 bilhões, e chega a R\$ 2,3 bilhões em 2015. Em 2016 e 2017, os gastos aumentam, mas, em 2018, os recursos destinados ao Suas caem novamente, chegando a R\$ 2,5 bilhões, o que afetou também a regularidade dos repasses aos entes<sup>17</sup> (Mesquita, Paiva e Jaccoud, 2020).

Além da cooperação entre os entes, outra dimensão da capacidade política que merece destaque foi a criação de instâncias e formas de participação social para a construção da política e sua implementação, como a realização das conferências (municipais, estaduais e nacional), a criação dos conselhos e fóruns de participação dos usuários e comissões tri ou bipartites. Ainda na dimensão político-institucional, cabe ressaltar o esforço para o estabelecimento do pacto federativo e da cooperação entre entes federados, para a produção de uma política que institui também relações entre os poderes (Executivo e Judiciário), relações entre

---

15. A operacionalização da política se beneficiou do modelo compartilhado de “cofinanciamento entre os entes, por meio de transferências regulares e automáticas, bem como a necessidade de destinação de recursos para benefícios, serviços, programas e projetos. Os blocos de financiamento são instituídos abrangendo: proteções básica e especial; gestão do Suas; gestão do Programa Bolsa Família e Cadastro Único” (Silveira, 2017, p. 500).

16. Foram considerados os gastos com serviços, os programas/projetos socioassistenciais, IGD-Suas, além de recursos destinados ao financiamento dos conselhos de assistência social e da vigilância socioassistencial. Foram desconsiderados os benefícios socioassistenciais (BPC), os benefícios de transferência de renda (PBF, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti, e Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem), além das despesas com o Cadastro Único e o IGD-PBF (Mesquita, Paiva e Jaccoud, 2020, p. 193).

17. A expansão de gastos que ocorre em 2016 e 2017, momento de restrição fiscal, se deve sobretudo à priorização do Programa Criança Feliz (Mesquita, Paiva e Jaccoud, 2020).

os distintos setores de políticas (educação, saúde, cultura etc.) e entre entidades da sociedade civil e o poder público, na provisão dos serviços socioassistenciais, por meio da rede socioassistencial.<sup>18</sup>

De acordo com NOB-Suas,

a rede socioassistencial é um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade (Brasil, 2005, p. 94).<sup>19</sup>

Com essa descrição da organização do Suas, da sua oferta de serviços socioassistenciais e da expansão de sua rede de serviços e de trabalhadores, observa-se a complexidade dessa política pública, que conta com um conjunto muito diverso de agentes públicos, governamentais e não governamentais, de distintas esferas de governo e de diferentes poderes, configurando um campo de intervenção pública que tem, em seus trabalhadores, a sua principal base de ação. Focar essa dimensão constitui uma base importante para análise da capacidade técnica e administrativa da política, objeto da próxima seção.

## 5 A FORÇA DE TRABALHO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A análise da evolução da força de trabalho na política de assistência social, ao longo das últimas décadas, é ainda uma investigação difícil pela relativa *juventude* desse campo programático e, infelizmente, pela imprecisão dos registros e descontinuidades das séries históricas recentes. A Relação Anual de Informações Sociais (Rais), a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) e o Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo Suas) são fontes potencialmente interessantes para esse estudo, mas não parecem trazer estatísticas convergentes em termos quantitativos e em termos de tendências.

De um lado, a Rais não parece contabilizar a totalidade de profissionais alocados nessa política nos estados e municípios, a julgar pelo quantitativo de assistentes sociais registrados. Ademais, pela natureza desse registro administrativo, a Rais não identifica a lotação setorial desses e de outros profissionais que atuam

---

18. Vários normativos regulam a rede socioassistencial (Loas/Lei nº 8.742/1993, Política Nacional de Assistência Social/ Resolução CNAS nº 145/2004), NOB-Suas (Resolução CNAS nº130/2005) e Decreto nº 6.308/2007, que dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social.

19. De acordo com a NOB-Suas, "a ação da rede socioassistencial de proteção básica e especial é realizada diretamente por organizações governamentais ou mediante convênios, ajustes ou parcerias com organizações e entidades de assistência social. A relação entre as entidades de assistência social e o Suas se dá através de um vínculo – vínculo Suas – pautado pelo reconhecimento da condição de parceiro da política pública de assistência social. Será estabelecido a partir desse reconhecimento pelo órgão gestor, da entidade, previamente inscrita no respectivo conselho de assistência social, da identificação de suas ações nos níveis de complexidade definidos pela Política Nacional de Assistência Social e de sua possibilidade de inserção no processo de trabalho em rede hierarquizada e complementar" (Brasil, 2005, p. 97) .

na área, psicólogos, terapeutas ocupacionais, advogados etc., nas prefeituras e governos estaduais. Assim, com essa base de dados, não é possível analisar, de forma consistente, a alocação crescente de trabalhadores nos serviços assistenciais e em outras atividades de gestão do Suas pelo país, nos últimos quinze a vinte anos.

A Munic, por sua vez, pioneira em 2005 no levantamento dos trabalhadores, dos equipamentos e das características da institucionalização da política de assistência social nos municípios, por meio de parceria institucional entre o IBGE e a Sagi do MDS, sofreu uma descontinuidade ruínosa em sua edição em 2017. Depois de a pesquisa ter sido replicada e aprimorada em duas coletas – 2009 e 2013 –, o levantamento de 2017 não contemplou o registro do quantitativo de trabalhadores e outras variáveis relevantes para acompanhamento da institucionalização da política. Vale registrar que, desde 2016, outras políticas passaram a vivenciar situações semelhantes, com interrupção de séries históricas ou de processos de aprimoramento da coleta, como revelam, de forma emblemática, as reduções dos quesitos previstos no Censo Agropecuário 2017 e no Censo Demográfico 2020-2022.<sup>20</sup>

A série da Munic de 2005 a 2013, no entanto, permite visualizar o fortalecimento da política de assistência social pelo país no período, quando o número de municípios com secretaria exclusiva nesse campo programático passou de 3.273 para 4.197 (tornando-se 28% maior). Outra indicação de sua institucionalização nos municípios, trazida pela Munic, é o expressivo aumento de trabalhadores envolvidos: entre 2005 e 2013, o total de servidores passou de 139,5 mil para 244,7 mil, cifra 75% maior.

Com o Censo Suas, é possível fazer uma análise histórica mais extensa e comparável do quantitativo e das características dos trabalhadores, no período 2011-2017.<sup>21</sup> Inspirada no suplemento de assistência social realizada na Munic 2015, este levantamento eletrônico (então chamado de Censo Cras) foi realizado pela primeira vez em 2007. Desde então, o levantamento tem sido anual, ampliando-se a cobertura de coleta – equipamentos públicos, não governamentais e outras unidades administrativas – com questionários mais abrangentes, de modo a se acompanhar a dinâmica de estruturação e capilaridade do Suas. As informações sobre os vínculos dos trabalhadores, a escolaridade e as ocupações atuantes no Suas parecem adquirir maior consistência e regularidade a partir de 2011, motivo pelo qual são empregadas nesta seção.

Retratando esse duplo movimento, de expansão dos serviços socioassistenciais e ampliação das unidades de investigação nos municípios, o Censo Suas revela que, entre 2011 e 2017, o total de trabalhadores nos equipamentos públicos

20. Esse desprestígio das estatísticas públicas e de órgãos produtores de informação passou a ser ainda mais intenso a partir de 2019, interrompendo um ciclo virtuoso e sinérgico de produção de informação e seu uso nas políticas públicas (Jannuzzi, 2021).

21. Os dados sobre recursos humanos do Censo Suas 2018 e 2019 requerem análises mais aprofundadas para avaliação da comparabilidade da série histórica. Por essa razão, não são usados neste estudo.

governamentais e não governamentais prestadores de serviços cresceu de forma expressiva, saindo de 78,6 mil para mais de 305 mil trabalhadores, um aumento de quase quatro vezes (tabela 1).

A expansão do número de trabalhadores, ao longo dos anos, é um reflexo da expansão da capacidade técnica e administrativa da política. Considerando-se apenas os trabalhadores alocados na provisão dos serviços nos Cras e Creas, esse número passou de 77.376, em 2011, para 118.798 em 2017, uma expansão de 53,4%.

**TABELA 1**  
**Trabalhadores nos equipamentos do Suas: rede governamental e não governamental – Brasil (2011-2017)**

Equipamento	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Centro Pop <sup>1</sup>	1.187	1.636	1.914	3.028	3.108	3.116	2.988
Cras	59.109	68.275	75.241	95.325	91.965	89.038	95.967
Creas	18.267	19.877	20.938	22.082	22.288	22.680	22.831
Centro de acolhimento	-	-	59.086	75.613	83.824	89.384	91.676
Centro de convivência	-	-	-	-	60.224	65.233	65.305
Centro Dia <sup>2</sup>	-	-	-	-	22.484	25.151	25.978
Família acolhedora	-	-	-	-	-	-	821
<b>Total</b>	<b>78.563</b>	<b>89.788</b>	<b>157.179</b>	<b>196.048</b>	<b>283.893</b>	<b>294.602</b>	<b>305.566</b>

Fonte: Censo Suas.

Notas: <sup>1</sup> Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

<sup>2</sup> O Centro Dia é uma unidade pública destinada ao atendimento especializado a pessoas idosas e a pessoas com deficiência que tenham algum grau de dependência de cuidados.

Frente às limitações que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) impõe à contratação de pessoal nos municípios, essa expansão da força de trabalho deve-se, em alguma medida, às mudanças na legislação que permitiram a estados e municípios utilizarem recursos federais para pagamento de pessoal no Suas (Mesquita, Paiva e Jaccoud, 2020). Também contribuiu para esse aumento a incorporação e a expansão da rede não governamental prestadora de serviços junto ao Suas, em especial, os centros de acolhimento e os centros de convivência.

Essa evolução quantitativa da força de trabalho do Suas não foi acompanhada, no entanto, em igual intensidade, pela regularização dos vínculos contratuais. No que concerne à força de trabalho alocada nos Cras e Creas, observou-se aumento significativo da parcela de estatutários no período, de 24,5 mil para quase 42 mil servidores, entre 2011 e 2017. Contudo, em 2017, cerca de metade dos trabalhadores ainda continuava sendo contratada por meio de vínculos precários (tabela 2). Os comissionados tiveram aumento de 70% no período, e os contratados pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) foram os que menos cresceram (17,82%).

TABELA 2  
Trabalhadores dos Cras e Creas, por vínculos de trabalho – Brasil (2011-2017)

Vínculo	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variação (%)
Estatutários	24.486	28.987	32.754	36.424	37.866	39.740	41.760	70,55
CLT	5.759	6.378	7.021	8.153	7.889	7.401	6.785	17,82
Comissionados	6.871	7.404	9.332	11.379	10.884	10.247	11.681	70,00
Sem vínculo permanente	40.255	45.382	47.072	61.451	57.614	54.330	58.572	45,50
Não informado	5	1	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>77.376</b>	<b>88.152</b>	<b>96.179</b>	<b>117.407</b>	<b>114.253</b>	<b>111.718</b>	<b>118.798</b>	<b>53,53</b>

Fonte: Censo Suas.

A ampliação do conjunto de serviços socioassistenciais prestados à população levou a um aumento da contratação e também da qualificação dos trabalhadores. Houve um aumento expressivo do conjunto de profissionais de nível técnico e de nível superior (tabela 3). Em 2017, o corpo técnico dos Cras e Creas era composto por 40% de trabalhadores com nível médio e metade com nível superior (e pós-graduação).

TABELA 3  
Trabalhadores dos Cras e Creas, por nível de escolaridade – Brasil (2011-2017)

Escolaridade	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variação (%)
Sem instrução	3.381	3.835	4.217	4.633	4.454	4.044	4.123	21,95
Ensino fundamental	5.729	6.349	6.959	7.705	7.174	6.649	6.981	21,85
Ensino médio	27.155	31.806	35.677	49.053	46.784	44.898	48.023	76,85
Ensino superior	34.399	39.043	42.234	48.517	48.107	47.982	51.121	48,61
Pós-graduação	6.707	7.118	7.092	7.499	7.734	8.145	8.550	27,48
Não informado	5	1	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>77.376</b>	<b>88.152</b>	<b>96.179</b>	<b>117.407</b>	<b>114.253</b>	<b>111.718</b>	<b>118.798</b>	<b>53,53</b>

Fonte: Censo Suas.

Entre os profissionais de nível superior envolvidos nos serviços dos Cras e Creas, em 2017, eram mais numerosos os assistentes sociais (25,6 mil), os psicólogos (14,5 mil) e os pedagogos (7,1 mil) (tabela 4). De 2011 a 2017, o número de profissionais da assistência social quase dobrou. Dada a diversidade e a complexidade do trabalho socioassistencial, os serviços requerem várias competências profissionais, como se verifica na burocracia alocada nos Cras e Creas, que requerem também advogados, administradores e ocupações no campo da saúde. Em que pese o aumento na alocação de profissionais de nível superior, chama a atenção o aumento dos profissionais com ocupações de nível médio, que passou de 9,3 mil, em 2011, para 30,1 mil, em 2017. Por sua vez, os que não tinham formação profissional em 2017 (28,3 mil) ficaram relativamente estáveis no período.

TABELA 4  
Trabalhadores dos Cras e Creas, por área de formação – Brasil (2011-2017)

Profissão	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variação (%)
Administrador	504	531	650	729	862	897	1.185	135,12
Advogado	1.347	1.496	1.618	1.783	1.871	1.848	1.980	46,99
Analista de sistemas	20	34	34	46	59	63	81	305,00
Antropólogo	5	6	13	11	12	16	11	120,00
Assistente social	17.185	19.775	21.084	22.987	23.337	23.615	25.665	49,35
Cientista político	9	9	13	15	6	5	12	33,33
Economista	64	53	49	59	59	59	60	-6,25
Enfermeiro	91	92	95	95	100	101	122	34,07
Fisioterapeuta	95	126	119	161	131	126	135	42,11
Médico	4	2	6	3	3	4	3	-25,00
Não informado	5	1	-	-	-	-	-	-
Nutricionista	103	100	99	111	109	92	122	18,45
Outra formação de nível superior	5.227	5.947	5.757	9.042	8.710	8.825	8.808	68,51
Pedagogo	4.983	5.228	5.513	7.018	6.662	6.405	7.194	44,37
Profissional de nível médio	9.320	13.591	17.971	27.222	27.050	26.408	30.161	223,62
Programador	7	8	7	8	11	5	51	628,57
Psicólogo	11.159	12.435	12.882	13.667	13.731	13.824	14.544	30,33
Sem formação profissional	26.945	28.399	29.987	34.169	31.249	29.124	28.358	5,24
Sociólogo	130	139	135	128	127	118	130	0,00
Terapeuta ocupacional	173	180	147	153	164	183	176	1,73
<b>Total</b>	<b>77.376</b>	<b>88.152</b>	<b>96.179</b>	<b>117.407</b>	<b>114.253</b>	<b>111.718</b>	<b>118.798</b>	<b>53,53</b>

Fonte: Censo Suas.

Nesta seção, foi feita uma descrição da força de trabalho envolvida com a oferta dos serviços socioassistenciais. Observou-se, além de sua expansão ao longo dos anos, as características do vínculo e o perfil profissional dos operadores da política *na ponta*. A seção 6 apresenta, ainda que brevemente, alguns elementos relativos à natureza da política que impactam a provisão dos serviços, e destaca a centralidade dos técnicos para o alcance dos objetivos da política de assistência social.

## 6 OS TRABALHADORES DO SUAS PARA ALÉM DOS NÚMEROS: O COTIDIANO E O FAZER DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A política de assistência social apresenta, de forma acentuada, uma característica presente em toda política pública: a centralidade dos servidores que estão situados nos ministérios, nas secretarias estaduais e municipais, e que atuam em serviços distintos e atendem indivíduos, grupos e famílias que se encontram em situação

de vulnerabilidade e risco social, em uma diversidade de equipamentos, nos mais de 5.570 municípios brasileiros. Para além da expansão e qualificação da força de trabalho dos agentes, importa, e muito, a consideração das dimensões relacionadas à natureza do trabalho que impactam diretamente a provisão dos serviços socioassistenciais. O componente intersubjetivo e a centralidade dos processos interpretativos, no âmago da provisão dos serviços, acrescenta ainda maior complexidade ao processo de implementação das políticas de assistência social.

Se os agentes de ponta são cruciais para grande parte das políticas sociais, para a área de assistência essa centralidade fica ainda mais evidente. São esses trabalhadores, em sua maioria mulheres (cerca de 80%), que fazem a tradução ou operacionalização dos princípios, das normas, das intenções políticas e dos objetivos para a realidade, sob a forma de políticas públicas. São essas pessoas que, no desenvolvimento de atividades cotidianas, geram valor público e produzem efeitos na população atendida. Saliente-se que essa clientela é composta, em sua imensa maioria, por famílias e indivíduos em situação de alta vulnerabilidade social e com poucos recursos para enfrentar as condições de violação de direitos – ou ainda a fome, o desemprego, a morte, a perda de apoio para proteger-se dos eventos de risco e das condições de vulnerabilidade social.

Seja no processo de formulação, seja no de implementação, a burocracia de médio escalão e a burocracia do nível de rua cumprem um papel crucial, pois constituem os verdadeiros ativos ou *tecnologias* capazes de produzir os resultados desejados na proteção social não contributiva no Brasil, fazendo a tradução de normativas, a partir de suas percepções e julgamentos (Bronzo, Costa e Guimarães, 2022).

Tradicionalmente, desde seu surgimento, a política de assistência opera sob a forma de entrega de benefícios tangíveis, como dinheiro, cestas básicas, auxílios diversos, e, durante muito tempo – e até há bem pouco tempo –, as ações de assistência ainda abrangiam, majoritariamente, doações de cestas básicas, de roupas e cobertores, próteses, cadeiras de rodas, sem compromisso com a garantia de direitos e com a ideia de proteção social.

A política de assistência, desde a CF/1988, e, sobretudo, após o Suas, altera a natureza dessa oferta. Ainda existem os benefícios eventuais, auxílios em dinheiro ou em espécie, que são utilizados como instrumentos de proteção, mas estes não são os únicos, e nem mesmo os mais importantes. A ênfase da oferta dos serviços específicos da assistência social está nos serviços do Paif e do Paefi, desenvolvidos nos Cras e Creas, respectivamente, voltados para o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, para a proteção dos indivíduos com direitos ameaçados ou violados, para o fortalecimento da autonomia e do protagonismo da população atendida.

Entre as ações desenvolvidas cotidianamente pelos trabalhadores do Suas, citem-se o atendimento familiar ou individualizado; visitas domiciliares; busca ativa de usuários ainda não inseridos na rede de proteção; acolhimento de demandas; encaminhamentos para outras políticas e serviços; desenvolvimento de oficinas e atividades diversas; ações junto ao território para articulação das redes locais e desenvolvimento dos vínculos comunitários; além de outro conjunto nada desprezível de atividades, como cadastramento de usuários e atualização de dados e informações para alimentação dos sistemas nacionais de informação, entre outras.

O público coberto pelos serviços ofertados anualmente nos Cras atinge cerca de 40 milhões de famílias referenciadas, sendo mais de 21 milhões de atendimentos realizados por ano (Silveira *et al.*, 2020, p. 3). Esse público compreende famílias em situação de insegurança alimentar, com vínculos familiares e comunitários fragilizados, indivíduos e grupos vítimas de violências, abuso sexual, negligência, abandono, pessoas com deficiência, idosos atendidos em domicílios ou abrigados em instituições de longa permanência, pessoas em situação de rua, migrantes, crianças em situação de exploração do trabalho, crianças e jovens abrigados ou em cumprimento de medidas protetivas e socioeducativas. Esses indivíduos e famílias compartilham situações de vulnerabilidade e de risco social, em territórios com infraestrutura precária em termos de acesso aos serviços públicos e, não raro, em cenários de violência e insegurança social.

O público com o qual a assistência social trabalha vive em condições de intensas e diversas dimensões de privação material. Mas, para além das privações materiais – que são profundas e duradouras, não raro intergeracionais –, a literatura especializada aponta que, nas condições de pobreza, principalmente pobreza extrema, estão presentes ainda dimensões menos tangíveis, que se caracterizam pela presença de condições psicossociais negativas, como baixa autoestima, apatia, fatalismo, desesperança, subalternidade, baixa capacidade de ação, entre outras (Raczinsky, 2002; OPHI e CAF, 2016; Nayaran *et al.*, 2002; Alsop, 2005; Rego e Pinzani, 2013; Paugam, 2003; Bronzo e Prates, 2012).

Essas condições impactam nas possibilidades de enfrentamento da reprodução da pobreza, mantendo as pessoas presas nas *armadilhas da pobreza*, pela operação simultânea de diversos vetores de privação (de ordem material ou como recursos emocionais e sociorrelacionais) que se somam, interagem e ampliam seus efeitos perversos. A complexidade da produção, reprodução ou superação das condições de pobreza passa pela interação de macrofatores, relativos às estruturas de oportunidades abertas, sobretudo, pelo Estado, via provisão de políticas públicas; e por fatores de natureza relacional e intersubjetiva, que se produzem nas interações sociais, sobretudo entre pobres e não pobres, e entre técnicos e agentes governamentais e a população beneficiária das políticas de assistência social (e demais políticas sociais).

Nessa complexa teia, as relações entre a burocracia do nível de rua (Lotta, 2012) e a população atendida constituem um ativo relevante para a busca de soluções e provisões, o que reforça a importância do recrutamento meritocrático e do desenvolvimento profissional desses agentes. São eles os catalisadores dos “processos de conversão de intenções políticas em consequências sobre a sociedade”<sup>22</sup> (Nogueira, 1998, p. 11, tradução nossa), operando os serviços na tentativa de alterar as condições de desproteção de uma enorme parcela da população.

Essa dimensão é central para a efetividade dos serviços socioassistenciais, na medida em que, ao contrário da área da saúde, que conta com equipamentos sofisticados para atuação nos serviços de média e alta complexidade, o principal instrumento ou a tecnologia disponível, no campo da assistência, são os servidores e agentes que ofertam os serviços (Bronzo, Costa e Guimarães, 2022). Estes interagem face a face com os beneficiários da política em “encontros burocráticos”, com claros “efeitos de subjetivação” (Pires, 2020, p. 37), permeados por representações, valores, preconceitos (Lotta, 2019), atravessados por dimensões de natureza psicossocial que estão presentes e afetam o desenvolvimento dos serviços e, portanto, os resultados da política.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste texto, abordou-se a construção de capacidades estatais no desenvolvimento da política de assistência social, resgatando-se sua trajetória desde seus primórdios, quando nem mesmo era considerada um campo de ação governamental. As instituições filantrópicas, agindo sob a ótica da benemerência, da caridade e do favor, eram os agentes centrais na provisão da política, cabendo ao governo uma atuação fragmentada, pulverizada, sem aparato organizacional e arcabouço normativo e institucional. Foram apresentadas inovações institucionais e aspectos relativos ao aumento da capacidade política e administrativa dos programas e serviços socioassistenciais, ao longo dos anos 2000 e 2010, no Brasil.

O grande momento de inflexão ocorre com a CF/1988, que estabelece a gramática dos direitos e insere a assistência social como um dos três pilares do sistema de seguridade brasileiro. Conjuntos de leis, decretos, documentos normativos, portarias, instâncias de pactuação e de participação social, fundos, pisos, mecanismos de incentivos e de tipificação dos serviços foram sendo estruturados para garantir a dimensão de um sistema destinado à política de assistência. Isso significa dotá-la de organicidade, partindo de uma concepção de proteção que segue os princípios do Sistema Único de Saúde (SUS) de discriminação de serviços de

---

22. No original, “procesos de conversión de intencionalidades políticas en consecuencias sobre la sociedad.

baixa, média e alta complexidade e de organização da oferta a partir dos níveis de proteção (básica e especial).

A criação de novas estruturas organizacionais e novos mecanismos de gestão também marca o esforço de fortalecimento das capacidades administrativas, técnicas e institucionais dos governos, em seus diferentes níveis de gestão. As inovações nos instrumentos de gestão, de financiamento e de pactuação federativa adotados na construção do arcabouço normativo e institucional, bem como o montante de recursos alocados, são indicadores de que a capacidade política fortalece a capacidade estatal de provisão de bens e serviços públicos, com resultados e impactos sociais positivos ao longo do tempo. Alimentando-se reciprocamente, as inovações ocorrem em diversos âmbitos – legal, normativo, institucional, técnico e administrativo –, mas são provocadas e sustentadas a partir de um claro objetivo valorativo e político, que é a garantia da proteção social e dos direitos de cidadania orientados pelos princípios de equidade e justiça social.

Como aponta a bibliografia sobre capacidade estatal, parece ter havido correlação positiva entre orientação política do governo federal e priorização das forças políticas, para se alçar ao topo da agenda o fortalecimento do Suas, no período analisado, e se propiciar o aumento da capacidade administrativa, com crescimento da força de trabalho e a qualificação da burocracia em todas as esferas de governo. A qualidade e a profissionalização da burocracia, bem como seus atributos, por exemplo, a formação profissional e a qualificação, o vínculo profissional e o escopo de trabalho, são considerados fatores estratégicos para o fortalecimento da capacidade estatal e, conseqüentemente, para o alcance dos objetivos das políticas públicas (Evans, 1993; Repetto, 2004; Souza, 2016).

Houve um crescimento do número de trabalhadores com vínculos estáveis, revelando uma certa sustentabilidade da política, consequência da estruturação institucional da política nacional de assistência social, desde a CF/1988, e, sobretudo entre 2003 e 2014, de decisões e prioridades políticas direcionadas ao combate à fome e à pobreza, expressas na evolução ascendente do gasto federal na área e incremento da disponibilização dos equipamentos públicos. Entretanto, como vimos, o volume de trabalhadores com vínculos precários é alto, influenciando a rotatividade do pessoal e a precarização de suas condições de trabalho. A dimensão burocrática – que envolve regras uniformes e impessoais e procedimentos administrativos que plasmam a estrutura organizacional – tem forte impacto na capacidade estatal e no campo político. O recrutamento meritocrático da burocracia por concurso, para o ingresso na carreira pública, evita que o emprego público seja utilizado como instrumento de patronagem e diminui a captura dos interesses públicos pelos privados.

Para além da quantidade e da escolaridade dos trabalhadores da assistência, a qualidade dos técnicos de ponta importa, e muito, para a tradução dos objetivos da política em resultados efetivos de proteção social. Dotados de ampla discricionariedade, ainda que operando em um universo de serviços tipificados, os trabalhadores do Suas constituem o insumo principal para a produção dos serviços socioassistenciais e, portanto, para a efetivação dos direitos de proteção social. Em um país com uma realidade socioeconômica tão diversa e heterogênea como a brasileira, o sucesso desses empreendimentos coletivos depende de muitos fatores e condições, sobretudo quando voltados a atuar em dimensões estruturantes, como a fome, a desproteção social e a desigualdade.

As conexões entre a qualidade das burocracias e o desempenho dos serviços ou efeitos da política ainda constituem um campo pouco explorado de estudos. Mas existem evidências de que, embora este possa não ser um elemento suficiente, certamente é necessário como atributo de capacidades estatais para o provimento da política de assistência social (D'Albuquerque, 2017). A consolidação da profissionalização da burocracia, que significa recursos humanos com maior escolaridade e vínculos estáveis, e também capacitados para a compreensão dos princípios e das diretrizes da política, pode não ser um elemento determinante, mas certamente é condicionante dos resultados esperados com a oferta da proteção social.

Essas dimensões analíticas têm sido pouco mencionadas nas investigações sobre as mudanças sociais no país, em que pesem o montante de recursos públicos e o volume de pessoal técnico envolvido, e, em especial, os contextos e as situações de vulnerabilidade em que os profissionais atuam. A ampliação da demanda por proteção social – com o empobrecimento da população, a ampliação da desigualdade social e o retorno do país ao Mapa da Fome – ocorre ao mesmo tempo que se presencia uma retração do investimento em políticas sociais, seguindo as prerrogativas da Emenda Constitucional (EC) nº 95. Essa retração impacta direta e profundamente na implantação da política de assistência social nos municípios, em um contexto de escassez de trabalhadores para a provisão de serviços socioassistenciais. Ainda que tenha sofrido acréscimos ao longo dos anos, esse número ainda é insuficiente e prejudica, de forma central, tanto a cobertura quanto a qualidade dos atendimentos ofertados pelos equipamentos públicos e pela rede socioassistencial (Filgueiras, 2013).

Não fossem os avanços, em termos de capacidade estatal, na política de assistência social, as mudanças sociais teriam sido certamente menos intensas e menos abrangentes pelos territórios brasileiros. Se as evidências aqui sistematizadas não são suficientes para corroborar essa tese, o quadro contrafactual observado nos últimos cinco anos talvez não pudesse ser mais ilustrativo nesse sentido.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, R. B.; LIMA, L. L. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 89, p. 1-28, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3P6Ipnh>>.

ALSOP, R. Empowerment: if it matters, how do we measure it? *In*: THE MANY DIMENSIONS OF POVERTY – INTERNATIONAL CONFERENCE, 2005, Brasília, Federal District. **Conference Paper**, 2005.

ARANHA, A. V. **Estado em ação**: ideias, atores e instituições no enfrentamento da fome e da extrema pobreza no Brasil. 2019. Tese (Doutorado) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2019.

BERTRANOU, J. Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. **Revista Estado y Políticas Públicas**, n. 4, p. 37-59, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3z2TkZR>>.

BICHIR, R.; SIMONI JUNIOR, S. Disseminação de capacidades estatais na política de assistência social: uma análise na escala dos municípios. *In*: GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (Org.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/Cegov, 2021. p. 434-470. Disponível em: <<https://bit.ly/3bZQQ5e>>.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/Suas)**. Brasília: MDS, 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/2UvWz50>>.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**: texto da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília: MDS, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **NOB Suas 2012**. Brasília: MDS, 2012 Disponível em: <<https://bit.ly/3CLIPuy>>.

BRONZO, C.; PRATES, I. Tocando o intangível: explorando efeitos de programas sociais nas dimensões menos tangíveis da pobreza. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, p. 107-128, 2012.

BRONZO, C.; COSTA, E. C. R.; GUIMARÃES, F. A burocracia de nível de rua na implementação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif): percepções e traduções de normativas nas políticas públicas. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 14, n. 2, p. 1-16, abr.-jun. 2022.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005. p. 181-260.

CARREIRA, D.; DAVID, G. (Coord.). **LDO/LOA 2021 e PEC 188: Piso mínimo emergencial para serviços essenciais, desmonte do Estado pela PEC do Pacto Federativo e necessidade de mudanças urgentes nas regras fiscais**. São Paulo: Coalizão Direitos Valem Mais, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3LTQfzY>>.

CINGOLANI, L. **The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Maastricht: UNU-Merit, 2013. (Working Paper Series, n. 53). Disponível em: <<https://bit.ly/3IHpQDV>>.

CLAD – CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO. Uma nova gestão pública para a América Latina. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 1, p. 121-144, 1999. Disponível em: <<https://bit.ly/3ayCpVs>>.

COTTA, T. C. **Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural**. Brasília: Enap, 1997. (Texto para Discussão, n. 21).

D'ALBUQUERQUE, R. W. **A demanda por serviços socioassistenciais e a burocracia da assistência social dos municípios brasileiros**. 2017. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

DRAIBE, S. M. As políticas de combate à pobreza na América Latina. **São Paulo em Perspectiva**, v. 4, n. 2, p. 18-24, 1990.

\_\_\_\_\_. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. **São Paulo em Perspectiva**, v. 11, n. 4, p. 3-15, 1997.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 28-29, abr. 1993. Disponível em: <<https://bit.ly/3UPqG7k>>. Acesso em: 25 ago. 2022.

FILGUEIRAS, C. A. C. A expansão do social como campo de trabalho e seus desafios para os profissionais da política de assistência social no Brasil. *In*: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DO TRABALHO, 7., 2013, São Paulo. **Anais...** 2013.

GOMIDE, A. de A. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. *In*: GOMIDE, A. de A.; BOSCHI, R. R. (Ed.). **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 15-47.

GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (Org.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/Cegov, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3z2Z2Lb>>.

GRINDLE, M. S. (Ed.). **Challenging the State: crisis and innovation in Latin America and Africa**. Cambridge, United States: Cambridge University Press, 1996.

JANNUZZI, P. de M. Informação estatística e políticas públicas: do debate racional esclarecido à irracionalidade terraplanista. *In*: NICOLÁS, M. A.; GAITÁN, F. (Org.). **Desmonte do Estado e retração da cidadania: pensando alternativas de proteção social**. 1. ed. Rio de Janeiro: INCT-PPED, 2021. v. 1, p. 32-50.

LOTTA, G. S. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. *In*: FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC-Minas, 2012. p. 221-259.

\_\_\_\_\_. Práticas, interações, categorização e julgamentos: análise da ação discricionária dos agentes comunitários de saúde. *In*: PIRES, R. R. C. (Org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 527-547.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C. Categorizando usuários “fáceis” e “difíceis”: práticas cotidianas de implementação de políticas públicas e a produção de diferenças sociais. **Dados**, v. 63, n. 4, p. 1-40, 2020.

LOUREIRO, M. R. *et al.* Construção de capacidade estatal nas áreas econômica e social no Brasil (1988-2016). *In*: ENCONTRO DA ABCP, 11., 2018, Curitiba. **Anais...** Curitiba: UFPR, 2018.

MESQUITA, A. C. S.; PAIVA, A. B.; JACCOUD, L. Instrumentos financeiros de coordenação no Suas. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Coordenação e relações inter-governamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020. p. 183-213.

MESTRINER, M. L. (Org.). **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MOORE, M. H. (Ed.). **Creating public value: strategic management in government**. Cambridge, United States: Harvard University Press, 1995.

NARAYAN, D. *et al.* (Ed.). **La voz de los pobres: clamando por el cambio**. Madrid: Mundiprensa; Banco Mundial, 2002.

NOGUEIRA, R. M. Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales. *In*: VELARDE, J. C. C. (Ed.). **Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales**. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2007. p. 63-116.

OPHI – OXFORD POVERTY & HUMAN DEVELOPMENT INITIATIVE; CAF – CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO. **Las dimensiones faltantes en la medición de la pobreza**. Bogotá: CAF; OPHI, 2016.

PALOTTI, P. L. de M. **Relações intergovernamentais e descentralização**: uma análise da implementação do Suas em Minas Gerais. 2008. Monografia (Graduação) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2008.

PAUGAM, S. (Ed.). **Desqualificação social**: ensaio sobre a nova pobreza. São Paulo: Cortez, 2003.

PIRES, R. R. C. Encontros burocráticos e suas reverberações simbólicas: uma exploração das experiências de interação cotidiana com agentes do Estado. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 23, p. 37-47, jun. 2020.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3P6ZI7P>>.

PIRES, R. R. C.; LOTTA, G. Burocracia de nível de rua e (re)produção de desigualdades sociais: comparando perspectivas de análise. *In*: PIRES, R. R. C. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 127-152.

RACZYNSKI, D. Equidad, inversión social y pobreza: innovar en como se concibe, diseña y gestiona la políticas y los programas sociales. *In*: SEMINARIO PERSPECTIVAS INNOVATIVAS EN POLÍTICA SOCIAL, 2002, Santiago. **Actas...** Santiago: Mideplan; Cepal, 2002. Mimeo.

REGO, W. L.; PINZANI, A. (Org.). **Vozes do Bolsa Família**: autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: Editora Unesp, 2013. 229 p.

REPETTO, F. **Capacidad estatal**: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina. Washington: Indes, 2004. (Serie Documentos de Trabajo, n. I-52).

SANTOS, W. G. dos. (Org.). **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SILVEIRA, J. I. Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 130, p. 487-506, 2017.

SILVEIRA, J. I. *et al.* **O desfinanciamento e o orçamento ordinário para assistência social**. São Paulo: Coalizão Direitos Valem Mais, 2020. (Nota Técnica).

SOARES, M. M.; CUNHA, E. da P. Política de assistência social e coordenação federativa no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 67, n. 1, p. 85-108, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3AJNhdV>>. Acesso em: 14 mar. 2022.

SOUZA, C. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. In: GOMIDE, A. de A.; BOSCHI, R. R. (Ed.). **Capacidades estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 51-103.

\_\_\_\_\_. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 27-45, 2017.

SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS; Unesco, 2009. p. 13-55. Disponível em: <<https://bit.ly/3O6Gs9f>>.

UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human development report 2010**: the real wealth of nations – pathways to human development. New York: UNDP, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3IHqSQj>>.

VAITSMAN, J.; RODRIGUES, R. W. S.; PAES-SOUSA, R. **O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais**: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: Unesco, 2006. (Policy Papers, n. 17). Disponível em: <<https://bit.ly/3NXDEv6>>.

VILAS BOAS, P. A. F. *et al.* A experiência de monitoramento do Programa Nacional de Capacitação dos Trabalhadores do Suas (CapacitaSuas). **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 9, p. 100-115, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3z23EkA>>.

## **DIMENSÕES DO SETOR DE SAÚDE NO BRASIL: ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E MÃO DE OBRA NOS SETORES PÚBLICO E PRIVADO<sup>1</sup>**

Sheila Barbosa<sup>2</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

No novo contexto delineado pela pandemia de covid-19 iniciada ao fim de 2019, a estrutura e as capacidades do setor de saúde adquiriram caráter estratégico para a saúde coletiva com efeitos inclusive sobre a economia mundial, vez que a limitada capacidade de atendimento frente ao aumento da demanda impulsionou diversas medidas de contenção do avanço da pandemia, incluindo a interrupção de atividades econômicas na maioria dos países, inclusive de grandes contingentes populacionais.

As dimensões territorial e populacional do Brasil constituem desafios a mais para a formação de uma estrutura abrangente, qualificada, sustentável e, sobretudo, igualitária no provimento de serviços de saúde. A concepção do Sistema Único de Saúde (SUS) do Brasil contempla a mobilização e participação dos setores público, privado e sem fins lucrativos para a obtenção de escala de oferta com objetivo de fazer frente aos desafios impostos pelas mencionadas dimensões do país. Em referência ao processo histórico da estruturação do setor de saúde, salienta-se que o setor privado já era superior na oferta de serviços e sua ampliação foi ainda resultante da criação de “um mercado cativo para os prestadores de serviços de saúde financiado com recursos públicos” (Menicucci, 2003, p. 34).

Cabe destacar que o SUS movimentava anualmente cerca de R\$ 277 bilhões (Brasil, 2022). Ele é referência mundial da promoção de universalização e igualdade na oferta de serviços em saúde. Para além do SUS, o setor privado por si apresenta considerável diversidade e complexidade. Segundo a Conta-Satélite de Saúde do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a rede privada movimentou aproximadamente R\$ 427,8 bilhões em 2019 (Cabral, 2022).

---

1. Agradeço o apoio de Ademar Guedes na tabulação dos dados e as sugestões e os comentários de Luciana Servo a uma versão anterior do texto, isentando-os de eventuais erros e omissões remanescentes.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental lotada na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea); e professora no Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (UnB). *E-mail*: <sheila.barbosa@ipea.gov.br>.

Há farta produção de estudos sobre a construção e o funcionamento do sistema de saúde tanto público quanto privado no Brasil, em especial após a redemocratização (Paim, 2018; Noronha, Lima e Machado, 2008; Silva *et al.*, 2011). Tais estudos cobrem desde o contexto da sua constituição até os distintos objetos relativos a modelos de oferta, funcionamento, desigualdades de oferta e acesso a serviços, mercados suplementares e economia do setor etc. Do mesmo modo, há considerável produção de estudos sobre a mão de obra no setor de saúde (Sheffer, 2020; Silva e Machado, 2019; Campoy *et al.*, 2020; Dedecca, 2005). Contudo, não foram observadas investigações sob a perspectiva dos estudos organizacionais, como proposto neste estudo, contemplando a tipologia das organizações e da mão de obra de forma mais abrangente, os quais são aspectos relevantes para a consolidação de suficiente oferta de bens e serviços no setor de saúde e, por conseguinte, à melhoria da qualidade de vida da população. Assim, é essencial compreender melhor como se estrutura, em termos organizacionais e de mão de obra, o setor de saúde no Brasil.

De modo a contribuir com o esforço de melhor compreender o setor de saúde no Brasil e fornecer elementos para uma visão estratégica do setor, este capítulo teve por objetivo dimensioná-lo no que se refere à sua organização e à distribuição de mão de obra nos setores público e privado. Tais elementos descritivos possibilitam uma visão das capacidades de provisão da assistência em saúde no país. Um segundo objetivo é subsidiar políticas públicas e estratégias para o setor de saúde, em especial descrevendo a tipologia e respectiva presença de serviços de saúde no território e a disponibilidade de mão de obra qualificada.

Diante do papel constitucional do Estado de garantir saúde para a população, é necessário ter claro o modo de organização e as dinâmicas que mobilizam os setores público e privado, incluindo o privado sem fins lucrativos, na organização do setor de saúde. Isto no sentido de possibilitar a visualização de um cenário amplo a fim de propiciar a concepção de modos de intervenção estatal para mais eficiência e efetividade do sistema, quer seja via regulação, fomento ou investimento.

Este capítulo está organizado da seguinte forma. Após esta introdução, na seção 2, apresentam-se as notas metodológicas relativas à construção e análise dos dados. Na seção 3, traz-se um breve histórico do setor de saúde brasileiro. Nas seções 4 e 5, respectivamente, expõe-se um referencial teórico quanto à tipologia de organizações que compõem o setor de saúde e aos tipos de mão de obra no referido setor. Nas seções 6 e 7, descrevem-se as estruturas organizacional e de mão de obra, bem como seus quantitativos, sua distribuição e densidade regional, de 2006 a 2021.

## 2 BREVE HISTÓRICO DA TRAJETÓRIA DO SETOR DE SAÚDE NO BRASIL

A promoção e preservação da saúde da população (saúde pública), inseridas nas funções do Estado, tiveram esforços intensificados nos primeiros anos do século XX (Merhy e Queiroz, 1993), notadamente na década de 1920, a partir do movimento sanitário, o que impactou o modo de organização do setor de saúde brasileiro. Segundo Tamano (2017, p. 109), “aquela geração de sanitários deveu-se a luta pela regulamentação da saúde pública, o empenho na formação de profissionais da área, a construção do aparato institucional.”

Ainda de acordo com Tamano (2017), o movimento sanitário impactou também a oferta de mão de obra especializada, posto que o movimento em prol da profissionalização sanitária no decênio de 1920 e o processo de estruturação do setor de saúde no pós-1930 impulsionaram as propostas de criação das escolas e dos serviços especializados.

Para Piola *et al.* (2009, p. 20), “o sistema de serviços de saúde no Brasil, nas suas origens hegemonicamente privado ancorado na medicina liberal e na filantropia, evoluiu, a partir da criação do seguro social na segunda década do século XX”. Progressivamente, ocorre uma “expansão bastante acentuada do segmento privado de forma autônoma a partir dos anos 1960 e particularmente na década de 1980” (Menicucci, 2014, p. 80), o que acrescenta novos atores ao cenário do setor de saúde, em particular os planos de saúde, os quais fomentaram a iniciativa privada no setor.

Um outro momento marcante nessa trajetória é o da reforma sanitária ocorrida na década de 1970. Tal movimento culminou ao fim da década de 1980, no registro constitucional da saúde como direito de todos e na formação do SUS sob os princípios de acesso universal e igualitário (Menicucci, 2014). No entanto, desigualdades sociais e regionais no acesso persistem apesar de terem diminuído (Massuda *et al.*, 2018), sendo que “as regiões Norte e Nordeste apresentam os piores indicadores ao longo de toda a série” (Viacava *et al.*, 2019, p. 2758), que vai de 1998 a 2013.

As condições de oferta e de acesso são aspectos relevantes para a garantia constitucional da saúde como direito de todos. A diversidade de serviços e sua distribuição territorial são faces relevantes da estratégia para a consecução desta garantia.

Os serviços de saúde se diversificaram com o passar do tempo. No âmbito dos setores público ou privado, além do atendimento direto por profissionais em domicílios ou consultórios, os hospitais, as clínicas especializadas e os centros de diagnóstico proliferaram. Atualmente, o setor inclui organizações complexas que oferecem desde consulta médica e serviços de diagnóstico até procedimentos de baixa a alta complexidade.

Adicionalmente, a complexidade do SUS, que agrega tanto a prestação de serviços pelo setor público quanto pelo privado para atender ao princípio da universalidade, impulsionou a proliferação de organizações, robustecendo o aparato de

gestão e logística em saúde em especial no setor público. Como ressaltam Giovanella *et al.* (2018, p. 1772), o sistema de saúde brasileiro, “desde a década de 1970, apresenta um mercado prestador privado forte, do qual o SUS é o principal comprador”.

Além da crescente demanda, que por si só constitui forte incentivo ao desenvolvimento do mercado no setor de saúde, a identificação de novas doenças e de novos tratamentos e o desenvolvimento de novas tecnologias implicam oportunidades para a diferenciação por funções e especialização, com a possibilidade de constituição de novos tipos de estabelecimentos voltados aos serviços de saúde. Tudo isso contribuiu para o constante crescimento e a complexificação do setor de saúde.

A função reguladora do Estado motivou a necessidade de compreender as dimensões e a complexidade do setor de saúde. Neste sentido, o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) foi concebido com o “objetivo de ser base para se conhecer a oferta de serviços de saúde instalada em todo o território nacional” (Pelissari, 2019). Em razão da atual variedade de funcionalidades disponíveis, o CNES representa relevante ferramenta de gestão para o setor de saúde. A partir da visão geral dos dados do CNES, organiza-se esta análise sobre a mão de obra e a estrutura organizacional do setor de saúde no Brasil.

### 3 ORGANIZAÇÕES DO SETOR DE SAÚDE

A alocação equitativa de recursos é um dos principais objetivos da gestão da saúde pública. Experiências internacionais com este objetivo apresentam diferentes abordagens para estimativas de necessidades de recursos no sistema de saúde. Segundo o modelo Carr-Hill, utilizado na Inglaterra, a oferta de serviços em saúde passa a ser variável relevante para essa estimativa a partir de 1994 (Brasil, 2006a, p. 33).

A utilização de dados da oferta de serviços em saúde, com o objetivo de promover alocação equitativa de recursos, denota a relevância em compreender a estrutura e as condições de oferta de serviços de saúde, bem como a sua distribuição no território, ou seja, seu arranjo organizacional, de modo a propiciar a geração de soluções de base estratégica no sentido de promover o aprimoramento do sistema de saúde.

Do ponto de vista da gestão de operações e serviços, o estudo de arranjos organizacionais ocupa-se, entre outros aspectos, do objetivo de melhor atender a mercados (Correa e Caon, 2011). Cabe destacar que os arranjos organizacionais tratam essencialmente da divisão do trabalho e da especialização por funções, tanto para organizações observadas individualmente quanto em conjunto, como setor que contempla diversas atividades correlatas.

A análise de arranjos organizacionais em uma perspectiva de setor (como coletividade de organizações) contempla a observação da integração, assim como a interdependência da cadeia produtiva. Isto ocorre a partir da compreensão da diferenciação

horizontal no sistema, caracterizada pela especialização e fragmentação do processo por meio da divisão do trabalho na produção ou na prestação de serviços.

O arranjo organizacional do setor de saúde se complexificou ao longo do tempo, seguindo tendência de fragmentação de processos em decorrência da especialização por funções. Assim, o surgimento das distintas especialidades de serviços de saúde instituiu arranjos organizacionais mutáveis em um processo incremental.

A evolução das especialidades de serviço, mencionada na seção anterior, contempla desde a consulta médica em clínica especializada a uma significativa variedade de serviços especializados de diagnóstico, bem como os procedimentos em unidades hospitalares especializadas em atendimento de diferentes graus de complexidade. Tal variedade de serviços denota expressiva diferenciação por função e estimula a considerável diversidade de tipos de organização como se verá a seguir.

Toda essa variedade organizacional possui tipologia descrita pelo CNES, gerenciado pelo Ministério da Saúde (MS). De acordo com o cadastro, o termo *estabelecimento de saúde* é definido como “espaço físico delimitado e permanente onde são realizadas ações e serviços de saúde humana sob responsabilidade técnica” (Brasil, 2017). O conjunto de estabelecimentos de saúde, assim definidos, constitui o setor de saúde.

Neste capítulo, esse conjunto de estabelecimentos não será analisado como cadeia produtiva, porquanto não se propõe a investigar suas inter-relações, mas sim suas características, de modo a fornecer um panorama geral que possa subsidiar os estudos sobre capacidade, bem como o desenho de políticas públicas de saúde em uma perspectiva estratégica da oferta de serviços de saúde.

Na atual classificação do CNES, há quarenta diferentes tipos de estabelecimentos do setor de saúde. Para viabilizar a análise aqui empreendida, esses estabelecimentos foram agregados em onze categorias por aproximação de funções, conforme quadro A.1 do apêndice A. Nessa agregação, os hospitais especializados integram a categoria hospital, embora exista também a categoria unidade de atenção especializada que inclui, por exemplo, clínica, policlínica e hospital dia. A agregação sob rótulo hospitais priorizou o conceito hospital com internações.

A agregação aqui proposta também considerou aspectos destacados no quadro A.1 (apêndice A), como é o caso dos consultórios isolados, mantido como categoria individual, dado o seu grande volume de registros.

O foco dessa agregação está na diferenciação horizontal da divisão do trabalho e na prestação de serviços em saúde e considera as funções de atendimento direto, de diagnóstico, de suporte suplementar (farmácias) e de apoio, por exemplo, apoio à gestão e logístico.

As organizações também foram agrupadas conforme suas respectivas naturezas jurídicas, em especial a administração pública, as entidades empresariais e as entidades sem fins lucrativos, além dos profissionais (sob registro de pessoa física) que compartilham o domínio da prestação de serviços de saúde à população.

#### 4 MÃO DE OBRA NO SETOR DE SAÚDE

O setor de saúde é permeado por um complexo arranjo de ocupações, em decorrência da forte tendência de especialização profissional. Posto que a medicina “constituiu ao longo dos tempos um mercado de serviço complexo, exclusivo, com forte credibilidade social” (Campos *et al.*, 2021). O desenvolvimento da regulação profissional no setor produz espaços de atuação bem demarcados. Os dados do CNES listam 429 ocupações nos níveis médio e superior da área finalística de saúde. Significa dizer que:

o mercado de trabalho do setor saúde deve ser considerado como um segmento particular. Sua regulamentação atual constitui uma característica peculiar ao processo de organização da atividade setorial. A definição das profissões que ele abrange (e as suas qualificações específicas) depende das características que lhe são inerentes (Dedecca *et al.*, 2005, p. 126).

Estudos sobre a organização e distribuição da mão de obra no setor de saúde podem, a depender dos objetivos de análise, contemplar uma considerável diversidade de aspectos, por exemplo, nível de formação, categorias profissionais, distribuição por regiões, distribuição entre SUS e não SUS, bem como entre os setores público, privado e sem fins lucrativos.

O conhecimento quanto a esses aspectos e respectivos padrões de distribuição são relevantes para a compreensão da dinâmica do setor de saúde e pode fornecer visões quanto a prioridades e conteúdos de políticas públicas, visando ao desenvolvimento das capacidades para o equilíbrio e aperfeiçoamento na oferta de serviços de saúde.

Neste capítulo, a análise pretende compreender padrões de distribuição da mão de obra como recurso organizacional, uma vez que

se torna fundamental conceber uma estratégia de gestão da força de trabalho, pois sua ausência pode resultar em déficit de uma burocracia profissionalizada e especializada, sob risco de limitar o acesso a cuidados ou aumentar o tempo médio de atendimento, o que torna relevante esforços de análise para predizer fluxos e estoques de mão de obra (Lopez *et al.*, 2020, p. 8).

O arranjo da mão de obra na qualidade de recurso organizacional implica distribuição de mão de obra para organizar e manter os serviços, além da prestação direta. Assim, “há profissionais responsáveis pelas atividades-fim e outros que cumprem o papel de apoio a esse tipo de atividade” (Dedecca *et al.*, 2005, p. 125).

Neste capítulo, os profissionais responsáveis por atividades de apoio estão agregados sob o rótulo de profissionais administrativos, sendo os demais aqueles envolvidos em atividades-fins.

Diante da diversidade de ocupações no setor de saúde, para se obter uma noção sobre as capacidades organizacionais, cabe um olhar mais específico sobre as ocupações nucleares próprias da política de saúde (Dedecca, 2008, p. 91). Nesta pesquisa, foram selecionadas as ocupações de médico, enfermeiro (nível superior), técnico em enfermagem (nível médio) e auxiliar de enfermagem (nível médio). Para estes profissionais, é comum a prática de múltiplos vínculos. De acordo com Dedecca *et al.* (2005, p. 137), “cerca de metade declararam possuir dois ou mais vínculos”.

## 5 NOTAS METODOLÓGICAS

Este estudo foi caracterizado por pesquisa qualitativa e quantitativa, contendo análises descritivas e comparativas de dados sobre a organização e a mão de obra no setor de saúde do Brasil, bem como dados populacionais e de produto interno bruto (PIB) por regiões.

Foram utilizados recortes longitudinais a fim de possibilitar análises de trajetória organizacional nos últimos anos, assim como uma visão geral sobre tendências.

As principais fontes de dados foram o CNES, a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), o IBGE e o Atlas do Estado Brasileiro do Ipea. É importante ressaltar que os dados da Rais e do CNES apresentam certas limitações. No caso do CNES, há distintas fragilidades, especialmente nos anos anteriores a 2008, em decorrência de falhas na autodeclaração e de alterações em classificações (Rocha *et al.*, 2018; Oliveira e Machado, 2010). Tais fragilidades representam limitações da pesquisa, ainda assim, os referidos dados contribuem para indicar tendências, sobretudo quando do cruzamento com outras bases de dados, como proposto nesta pesquisa.

O ponto de partida foi a categorização de dados longitudinais extraídos do CNES. Diante de extensa massa de dados, foi necessária a construção de tabelas com categorias de agregação, conforme apêndices A e B. Assim, para fins de análise, os 42 tipos originais de organização foram agregados em onze categorias. Além da categorização por tipos de estabelecimento, foram também exploradas as classificações por natureza jurídica: i) administração pública; ii) entidades privadas empresariais; e iii) entidades privadas sem fins lucrativos. Além da classificação quanto às organizações pertencentes e não pertencentes ao SUS.

De modo complementar, os dados sobre a mão de obra também foram agregados por tipo de profissão (quadro B.1 do apêndice B) e classificados por nível de formação (fundamental, básico e superior) e por setores/natureza jurídica

(público, privado e sem fins lucrativos). Cabe ressaltar que, como característica específica do setor, um mesmo indivíduo pode possuir mais de um vínculo profissional, impactando as contagens de certas distribuições.

Em busca de explicações para o comportamento dos dados observados ao longo de sua trajetória recente, foram incorporados ao estudo dados que pudessem oferecer referências sobre o potencial de concentração de demanda e de capacidade de produção e de acesso a serviços de saúde, ou seja, dados sobre a distribuição da população e do PIB, por regiões. Dessa forma, viabilizaram-se comparações sobre o comportamento da distribuição das organizações e mão de obra do setor de saúde do Brasil por regiões.

## 6 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO SETOR DE SAÚDE BRASILEIRO

Para uma melhor visualização da magnitude e trajetória da estrutura organizacional do setor de saúde, toma-se como ponto de partida os dados a respeito do total por tipos de estabelecimentos registrados no CNES, conforme a agregação proposta neste estudo (tabela 1).

De acordo com a tabela 1, observa-se o crescimento acumulado de cerca de 158% no número de estabelecimentos do setor de saúde entre 2006 e 2021, com taxa de crescimento médio anual em torno de 6,6%. Com exceção de 2007,<sup>3</sup> que apresentou crescimento de aproximadamente 21% em relação ao total de estabelecimentos contabilizados no ano anterior, e 2020, ano no qual se registra decréscimo de cerca de 6%, com maior impacto no número de consultório isolados, possivelmente em razão da pandemia de covid-19.

Comparativamente, ao longo do mesmo período, observou-se crescimento populacional acumulado no mesmo período de cerca de 1,5%.<sup>4</sup> Assim, os dados sinalizam expressiva melhora na relação número total de estabelecimentos por 1 mil habitantes (tabela 2). Contudo, como se discutirá mais adiante, destaca-se que este crescimento é bastante concentrado na região Sudeste.

---

3. Destaca-se que o crescimento observado em 2007 está provavelmente relacionado a ajustes no processo de registros, não significando um crescimento real discrepante (Brasil, 2006b, p. 45; Rocha *et al.*, 2018). Os primeiros anos da série de dados do CNES apresentam vulnerabilidade em sua cobertura, a obrigatoriedade dos estabelecimentos privados com vínculo a planos regulamentos pela Agência Nacional de Saúde (ANS) só ocorre em 2006, sendo reforçada em 2011.

4. De acordo com a Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação, do IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2AiYFfj>>.

TABELA 1  
Número de organizações, segundo tipos (2006-2021)

Tipo de organização	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Consultório isolado	49.332	70.512	78.664	97.784	105.822	113.056	117.935	127.922	134.827	138.773	144.434	149.687	158.501	167.775	150.046	164.194
Farmácia	225	309	383	491	602	743	962	1.199	1.528	1.817	2.199	2.556	3.020	3.901	4.614	9.266
Hospital	6.356	6.393	6.345	6.439	6.393	6.325	6.266	6.267	6.308	6.141	6.096	6.161	6.147	6.019	6.252	6.396
Unidade de apoio diagnóstico e terapêutico	12.600	13.889	14.610	15.419	16.424	17.481	18.360	19.831	21.249	21.274	22.073	23.104	24.793	25.934	25.794	27.691
Unidade de atenção especializada	23.238	28.443	30.262	31.901	35.440	39.365	42.464	40.456	43.676	45.734	49.383	52.114	57.873	61.101	56.366	64.975
Unidade de atenção especializada psicossocial	-	-	1.439	1.561	1.710	1.865	2.033	2.206	2.442	2.648	2.759	2.849	2.965	3.024	3.095	3.185
Unidade de atenção primária	39.938	40.847	41.372	42.068	42.049	42.491	44.121	45.305	47.457	47.664	48.806	49.488	50.676	50.572	51.882	53.100
Unidade de cuidados domiciliares	-	-	-	-	-	-	-	118	216	299	401	506	697	878	867	1.083
Unidade de gestão e apoio logístico	377	596	887	1.116	3.988	5.524	6.016	6.419	6.713	6.875	7.168	7.486	7.965	8.156	8.772	9.750
Unidade de teleatendimento	-	-	-	-	-	-	9	37	54	66	69	68	71	76	76	91
Unidade de urgência e emergência	1.688	1.750	1.779	1.906	1.976	2.267	4.092	5.134	6.034	6.254	6.459	6.657	6.922	7.031	7.326	7.807
Unidade de vigilância e prevenção em saúde	2.381	2.380	2.392	2.505	2.216	1.751	1.693	1.794	1.914	1.971	2.055	2.459	2.719	2.844	3.280	3.703
(Vazio)	10	6	3	2	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>136.145</b>	<b>165.125</b>	<b>178.136</b>	<b>201.192</b>	<b>216.621</b>	<b>230.869</b>	<b>243.952</b>	<b>256.688</b>	<b>272.418</b>	<b>279.516</b>	<b>291.902</b>	<b>303.135</b>	<b>322.349</b>	<b>337.311</b>	<b>318.370</b>	<b>351.241</b>

Fonte: CNES. Disponível em: <<https://bit.ly/3mp2X7f>>. Acesso em: 13 jun. 2022.  
Elaboração da autora.

A relação entre número de organizações do setor de saúde e tamanho da população apresenta trajetória de constante crescimento, sugerindo aumento da capacidade de oferta de serviços. Em 2006, a relação era de 0,73 organizações por 1 mil habitantes; em 2021, essa relação mais que dobra, passando a 1,65 organizações por 1 mil habitantes (tabela 2). Parte significativa desse crescimento é decorrente da expansão da iniciativa privada, contudo com reflexos na estrutura mobilizada pelo setor público, visto que o sistema público utiliza a estrutura privada para ampliação da oferta no âmbito do SUS (gráfico 3).

**TABELA 2**  
**Densidade das organizações na população, por ano (2006-2021)**

Ano	Total de estabelecimentos	Total da população	Estabelecimentos por 1 mil habitantes	Aumento dos estabelecimentos (%)	Aumento da população (%)
2006	136.145	186.771	0,73	-	-
2007	165.125	183.987	0,90	21,29	-1,49
2008	178.136	189.613	0,94	7,88	3,06
2009	201.192	191.481	1,05	12,94	0,99
2010	216.621	190.756	1,14	7,67	-0,38
2011	230.869	192.376	1,20	6,58	0,85
2012	243.952	193.974	1,26	5,67	0,83
2013	256.688	201.063	1,28	5,22	3,65
2014	272.418	202.769	1,34	6,13	0,85
2015	279.516	204.450	1,37	2,61	0,83
2016	291.902	206.081	1,42	4,43	0,80
2017	303.135	207.661	1,46	3,85	0,77
2018	322.349	208.495	1,55	6,34	0,40
2019	337.311	210.147	1,61	4,64	0,79
2020	318.370	211.756	1,50	-5,62	0,77
2021	351.241	213.318	1,65	10,32	0,74

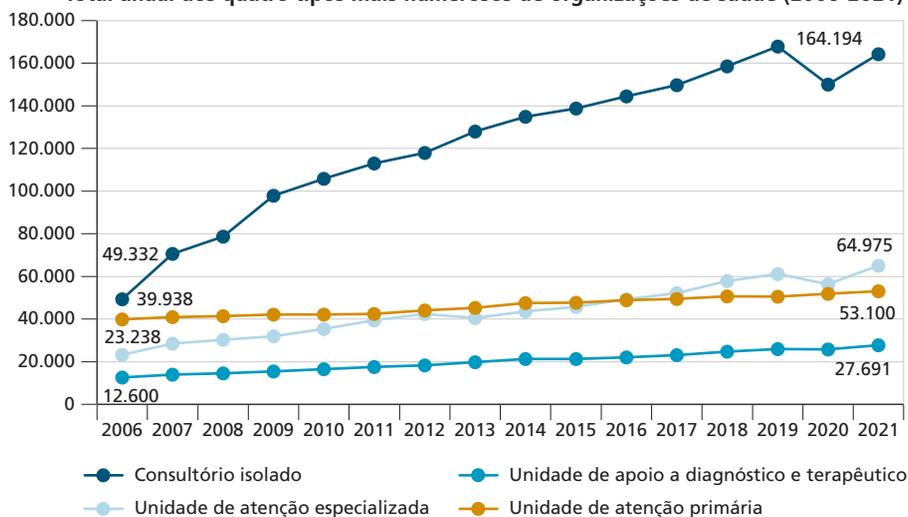
Fontes: CNES (disponível em: <<https://bit.ly/3mP2X7f>>, acesso em: 13 jun. 2022) e IBGE (disponível em: <<https://bit.ly/2AiYFFJ>>).  
Elaboração da autora.

Ainda sobre a estrutura organizacional do sistema de saúde brasileiro, o gráfico 1 destaca os quatro tipos de organizações mais volumosas:<sup>5</sup> o consultório isolado, as unidades de atenção especializada, as unidades de apoio diagnóstico e terapêutico e as unidades de atenção primária. É possível observar que, ao passo que o número

5. Para mais clareza em razão da escala, os dados sobre o total de cada tipo de organização foram divididos em dois grupos, o primeiro deles com tipos de organização que já iniciam a série com dezenas de milhares de ocorrências e o segundo com os demais tipos.

de consultórios isolados apresenta crescimento intenso e acelerado, chegando a triplicar sua quantidade (o que pode estar associado a características específicas de um mercado cujos serviços são indutores de demanda), as unidades de atenção especializadas também crescem e praticamente dobram de volume, contudo de forma menos acelerada. Por sua vez, o número de unidades de atenção primária mantém trajetória estável sem a mesma intensidade de incremento observada nos dois tipos antes mencionados. No entanto, tais trajetórias possuem dinâmicas distintas, pois referem-se a distintos processos e diferentes capacidades de atendimento – como exemplo dessa diferenciação, ressalta-se que as unidades de atenção primária em geral possuem mais de uma equipe e ofertam serviços não oferecidos em consultórios isolados. Destaca-se ainda que a distribuição destes tipos de organizações no território é bastante concentrada, como se observará na seção sobre distribuição territorial.<sup>6</sup>

GRÁFICO 1  
Total anual dos quatro tipos mais numerosos de organizações de saúde (2006-2021)



Fonte: CNES. Disponível em: <<https://bit.ly/3mP2X7f>>. Acesso em: 13 jun. 2022.  
Elaboração da autora.

As trajetórias dos totais dos demais tipos de organizações do setor de saúde podem ser observadas no gráfico 2. As unidades de urgência e apoio logístico apresentam incremento acentuado a partir de 2009 e 2011, respectivamente. Já o número total de hospitais permanece praticamente estável, com alguns decréscimos ao longo de todo o período e leve recuperação a partir de 2019.

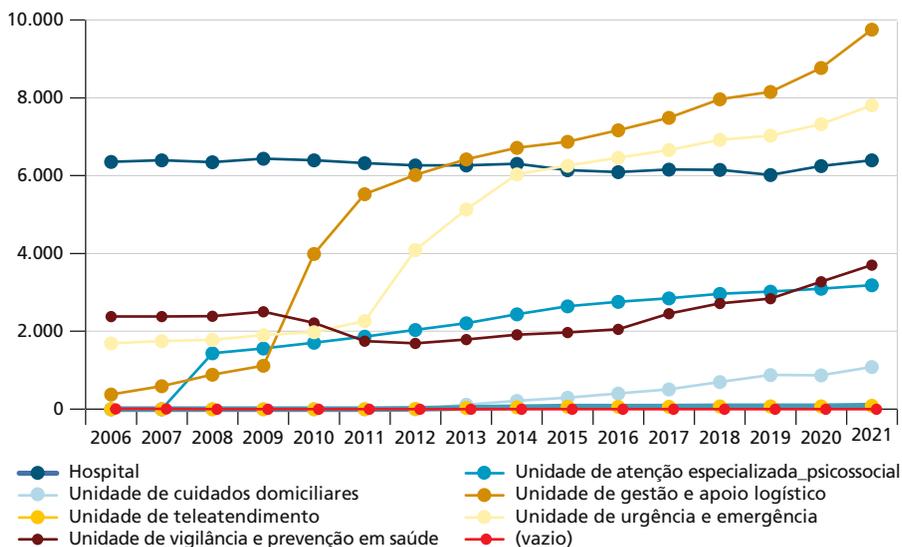
6. Cabe salientar que a categoria farmácias possivelmente faz parte dessa divisão de organizações mais numerosas; contudo, os dados disponíveis no CNES não apresentam robustez no que se refere a esta categoria e desta forma foi retirada da série. A Associação Brasileira de Farmácias (Abrafarma) informou, em 2019, haver cerca de 78 mil pontos de venda no país, com faturamento anual de cerca de R\$ 51 bilhões.

Demonstrando a tendência de atualização via diferenciação e inclusão de novas categorias de estabelecimentos, os dados do CNES, em razão de alterações na regulamentação do registro,<sup>7</sup> captam e apontam o contínuo crescimento de organizações, tais como as unidades de vigilância e prevenção em saúde, a partir de 2007; as unidades de atenção especializada psicossocial, a partir de 2008; as de teleatendimento, a partir de 2012; e as de cuidados domiciliares, a partir de 2013.

No gráfico 2, é possível notar dois expressivos saltos no número de organizações. O primeiro é relativo às unidades de gestão e apoio logístico entre 2009 e 2012, possivelmente influenciado pelo cadastramento das secretarias e unidades de gestão/regulação a partir de 2011. O segundo salto é referente ao número de unidades de urgência e emergência entre 2011 e 2014,<sup>8</sup> ambas sugerindo iniciativas de reestruturação do setor. A forte expansão das unidades de urgência e emergência, após a Política Nacional de Atenção às Urgências, em especial a partir de 2011 com a rede de urgência (O'Dwyer *et al.*, 2017), parece ser um esforço de resposta à possibilidade de crise na capacidade de atendimento, como previsto por Mendes *et al.* (2012), a partir de projeções demográficas.

GRÁFICO 2

Trajetória do volume das demais organizações do setor de saúde (2006-2021)



Fonte: CNES. Disponível em: <<https://bit.ly/3mP2X7f>>. Acesso em: 13 jun. 2022.

Elaboração da autora.

7. Para mais informações, ver legislação pertinente. Disponível em: <<https://bit.ly/3fHZDe8>>.

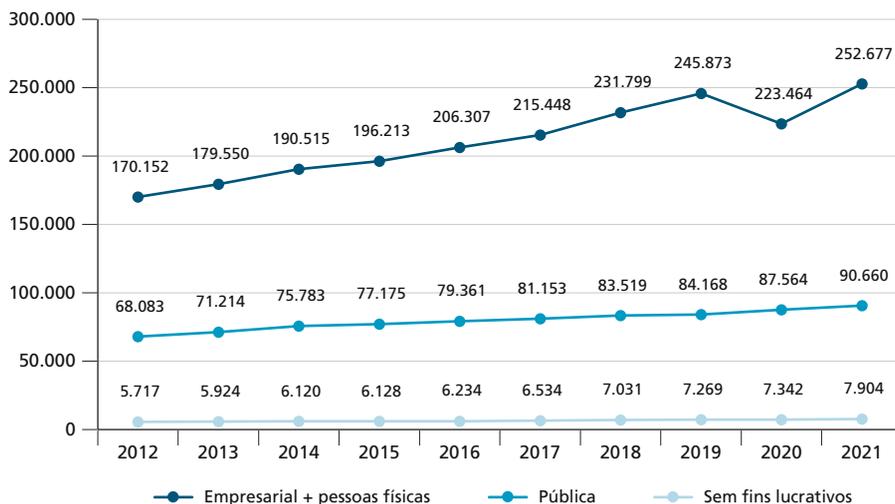
8. O crescimento observado no tipo agregado *unidade de urgência e emergência* teve salto expressivo a partir de 2012 devido à expansão do tipo *unidade móvel de nível pré-hospitalar na área de urgência* (tipo de estabelecimento 42, na tipologia original do CNES). Por sua vez, o crescimento expressivo da *unidade de gestão e apoio logístico* deve-se ao crescimento do tipo *central de gestão em saúde* (tipo 68 no CNES), que saltou de 465, em 2009; para 3.185, em 2010; e 6.022, em 2021.

De acordo com dados do CNES 2021, no gráfico 3, as organizações do setor privado continuam representando grande parte do universo das organizações registradas no setor de saúde (72,5%), corroborando afirmação de Piola *et al.* (2009) quanto ao caráter majoritariamente privado do setor de saúde.

Em uma proporção menor estão as organizações do setor público, 25,8% do total, demonstrando seu caráter minoritário na oferta direta de serviços em saúde. Contudo, como será discutido mais adiante, o Estado se faz presente de forma significativa por meio da manutenção do SUS, inclusive com a utilização de recursos públicos na contratação e oferta de serviços por meio do setor privado (Santos, Ugá e Porto, 2008). Essa estratégia de utilização das capacidades do setor privado como componente do sistema público amplia significativamente a oferta de serviços públicos de saúde, tal como acontece no setor de educação pública por meio do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e do Programa Universidade Para Todos – Prouni (Barbosa, 2019, p. 130).

Por sua vez, as organizações sem fins lucrativos expressam mais nitidamente a participação da sociedade civil organizada na oferta de alternativas para a prestação de serviços de saúde. Em 2021, essas organizações representaram 2,25% do total dessas no setor de saúde (gráfico 3), sinalizando que esta alternativa permanece pouco explorada, apesar de sua expansão a partir dos anos 1990 (Morais *et al.*, 2018).

GRÁFICO 3  
Organizações de saúde, segundo a natureza jurídica (2012-2021)



Fonte: CNES. Disponível em: <<https://bit.ly/3mP2X7f>>. Acesso em: 13 jun. 2022.  
Elaboração da autora.

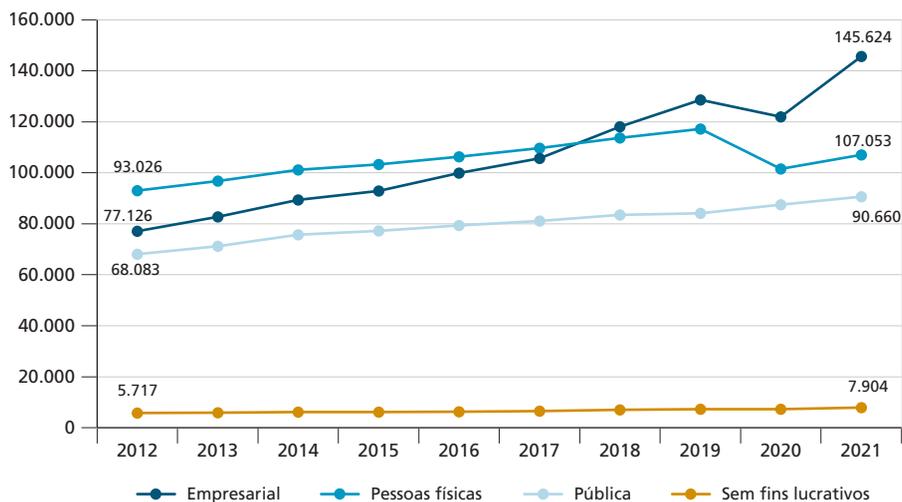
Essa configuração organizacional, ao mesmo tempo que segue a determinação constitucional de propiciar a livre iniciativa, pode também resultar em outros desafios, como a desigualdades de acesso, uma vez que o contexto de mercado possui outras lógicas de alocação de recursos e equidade não é uma premissa neste contexto.

No sentido de ampliar sua cobertura, o SUS emprega a estratégia de inclusão de organizações da rede privada no sistema de forma complementar, com oferta de serviços custeados pelo orçamento público. No gráfico 4, é possível observar que grande parte do SUS é composto por organizações de natureza jurídica privada, ou seja, cerca de 75% (considerando as categorias empresarial, pessoas físicas e organizações do setor privado sem fins lucrativos). Destaca-se ainda que a participação relativa das organizações do setor privado no total de organizações que compõem o SUS aumentou de 32% para 41%. O SUS adquire assim expressiva magnitude, significa inequivocamente dizer que o Estado expande sobremaneira a oferta de serviços em saúde pública, ampliando o acesso no sentido da concretização do seu princípio da universalidade.

O Estado, a fim de ampliar a oferta de serviços públicos em saúde, prevê a utilização da capacidade instalada da iniciativa privada, esta possibilidade tanto amplia a oferta quanto estimula o mercado. Uma vez que ela constitui fonte alternativa de renda para a rede privada, gerando empregos e estimulando a economia do setor.

GRÁFICO 4

Número de organizações que compõem o SUS, por grupo de natureza jurídica (2012-2021)



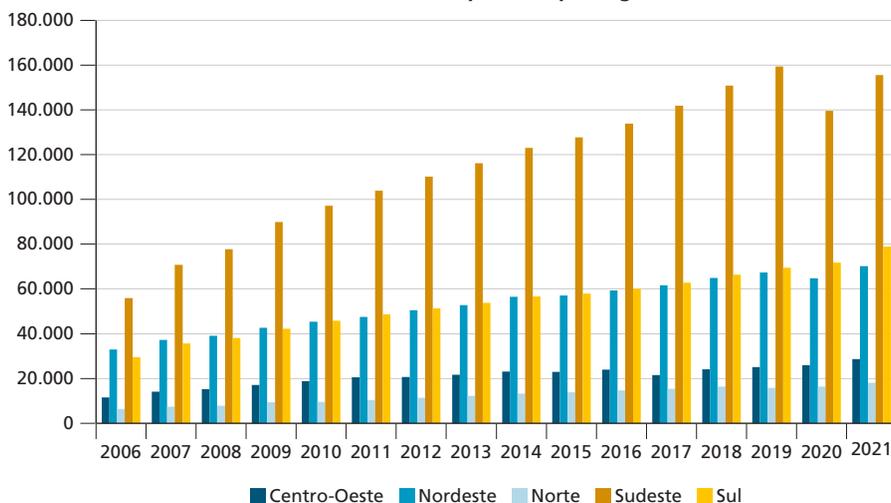
Fonte: CNES. Disponível em: <<https://bit.ly/3mP2X7f>>. Acesso em: 13 jun. 2022.  
Elaboração da autora.

Um sistema de saúde dessa magnitude e complexidade apresenta diversos desafios de coordenação, eficiência e sustentabilidade. Contudo, a cobertura de serviços proporcionada se mostra um enorme diferencial de sucesso (Menicucci, 2014).

### 6.1 Características e distribuição territorial das organizações do setor de saúde

O arranjo do total de estabelecimentos de saúde por região não acompanha exatamente a tendência de distribuição da população no território, ou seja, embora a maior concentração de estabelecimentos se encontre no Sudeste, a menor está no Norte do país, que possui população maior que a do Centro-Oeste (gráfico 5). Comparando-se as taxas de crescimento anuais do número de estabelecimentos de saúde por região, o Norte apresenta taxas de crescimento um pouco maiores que as do Sudeste, durante boa parte do período analisado. Contudo, em termos absolutos, o número de estabelecimentos de saúde no Sudeste ao fim do período é aproximadamente 8,5 vezes maior que o observado na região Norte.

GRÁFICO 5  
Total de estabelecimentos de saúde comparados, por região (2006-2021)



Fonte: CNES. Disponível em: <<https://bit.ly/3mP2X7f>>. Acesso em: 13 jun. 2022.  
Elaboração da autora.

Na comparação com a distribuição populacional, chama atenção o fato de, apesar da região Nordeste possuir aproximadamente o dobro da população da região Sul, ambas as regiões apresentam quantidades de estabelecimentos bastante próximas, com exceção dos anos recentes, nos quais a distância do número total amplia ainda mais a favor da região Sul (gráficos 6 e 7).

O Centro-Oeste possui volume de estabelecimentos superior ao da região Norte, ainda que tenham populações totais próximas (gráficos 6 e 7). Contudo, a primeira apresenta maior população urbana, o que pode então afetar o volume de organizações. Ademais, cabe destacar que a região Norte apresenta peculiaridades, sua menor densidade demográfica impõe desafios relativos à escala para

estrutura de oferta. Detentora da maior população indígena do país, esta região conta com sistema de atendimento específico, o que também afeta seu desenho organizacional, sobretudo no sistema público de saúde gerido pela secretaria de saúde indígena do MS.

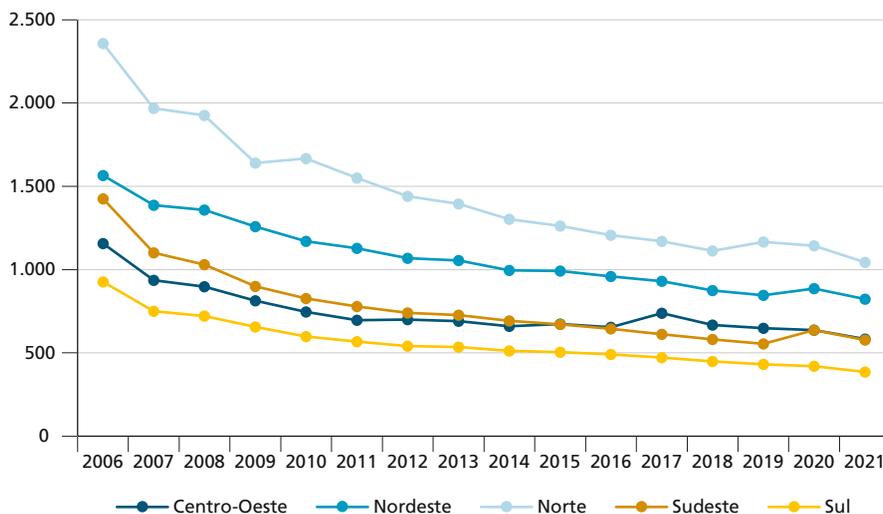
Tais dados comparativos reforçam a percepção de que o número de organizações de saúde por região não é uma variável meramente dependente do tamanho da população, dado que as regiões Norte e Nordeste possuem populações superiores às do Centro-Oeste e do Sul, respectivamente, bem como apresentam menor número de organizações do setor de saúde. Adicionalmente, destaca-se que as regiões Centro-Oeste e Sul apresentaram PIB *per capita* com média superior à média nacional em 2017. Por sua vez, Norte e Nordeste apresentam PIB *per capita* menores, conforme dados das Contas Regionais (IBGE, 2019). Ou seja, maiores volumes de organizações do setor de saúde, aparentemente, estão mais relacionados a maiores PIB *per capita*, por região.

Essa relação entre o número de organizações do setor de saúde, o tamanho de população e o PIB *per capita* por regiões sinaliza então que, de fato, o mercado apresenta lógica concentradora, posto que sugere que a distribuição se relaciona mais com variações do PIB, o que indica a necessidade de ações e políticas públicas que possam estimular e equilibrar a estrutura do setor de saúde em áreas em desequilíbrio, bem como a desejável oferta de serviços ao longo do território nacional. Esta observação considera o fato de que a oferta do SUS é fortemente alicerçada pela estrutura e pelas capacidades do setor privado, as quais são seu principal componente organizacional, conforme explicitado anteriormente.

Na análise regional da densidade de organizações do setor de saúde por população (gráfico 6), observa-se que a região Sul possui a maior densidade, seguida por Sudeste e Centro-Oeste. Situações menos favoráveis são observadas nas regiões Norte e Nordeste. Apesar disso, para todas elas, observa-se tendência de melhora nesta relação, posto que, ao longo do período analisado, todas as regiões apresentam queda no número de habitantes por organização. Todas as regiões apresentam melhorias em relação à ampliação da estrutura dos serviços de saúde.

Chama atenção o avanço mais intenso ocorrido na região Norte quando comparada às outras regiões entre 2008 e 2009, e ainda um pontual retrocesso na trajetória da região Centro-Oeste entre 2016 e 2017. Tais achados sugerem a necessidade de uma investigação mais aprofundada em estudos futuros, posto que podem estar associados a alterações no processo de registro no CNES.

GRÁFICO 6  
 Habitantes por estabelecimentos de saúde, por região (2006-2021)



Fonte: CNES. Disponível em: <<https://bit.ly/3mP2X7f>>. Acesso em: 13 jun. 2022.  
 Elaboração da autora.

Na análise específica da distribuição do número de hospitais por regiões em comparação com suas respectivas populações (gráfico 7), destaca-se, dos dados, uma trajetória de incremento da população em todas as regiões, acompanhada de tendência de estagnação ou queda no número de hospitais durante a maior parte do período analisado. Significa dizer que, no caso específico das organizações do tipo hospital, o comportamento diverge daquele referente ao número total de organizações do setor de saúde em geral, pois, ao longo do tempo, apresentam crescimento do número de habitantes por hospitais, sinalizando pressão sobre a capacidade instalada, em especial nas regiões Sul e Centro-Oeste, as quais, ainda assim, apresentam as melhores densidades durante a maior parte do período.

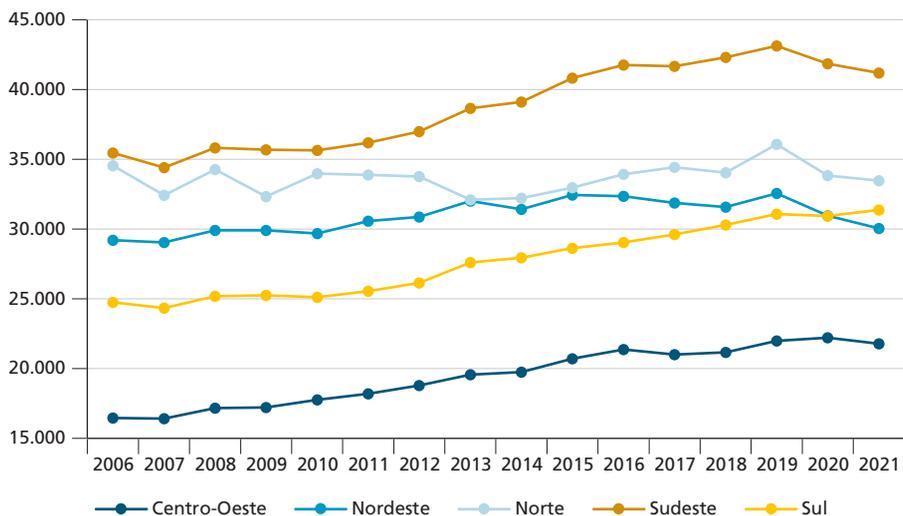
A partir de 2019, um movimento em sentido oposto é observado nas regiões Norte, Nordeste e Sudeste. Há um crescimento no número de hospitais, marcadamente no setor público. No caso do Sudeste, observa-se descompasso entre as trajetórias de aumento do número de hospitais e da população. Esse desalinhamento torna-se ainda mais perceptível no período 2014-2016, pois os dados revelam queda no número total de hospitais durante uma trajetória de crescimento da população da região.<sup>9</sup> Apenas em 2017, 2019 e 2020, o número de hospitais volta a crescer

9. Para uma análise mais detalhada sobre cobertura e lacunas assistenciais, destaca-se que é necessário observar os diferentes tipos e portes de unidades hospitalares, bem como suas respectivas capacidades de oferta de leitos.

expressivamente no setor público. Este registra um crescimento acumulado de 322 hospitais comparado a 55 hospitais do setor privado entre 2019 e 2021, com maior concentração no Sudeste (132) e no Nordeste (125).

GRÁFICO 7

Número de habitantes por hospital, por região (2006-2021)



Fonte: CNES. Disponível em: <<https://bit.ly/3mP2X7f>>. Acesso em: 13 jun. 2022.  
Elaboração da autora.

De acordo com Silva (2011), um caminho para a superação de lacunas assistenciais com racionalização e otimização dos recursos disponíveis poderia ser obtido a partir da constituição de redes regionalizadas e integradas de atenção. Sendo este um relevante ponto de discussão quanto à organização do sistema de saúde (Souza, 2002).

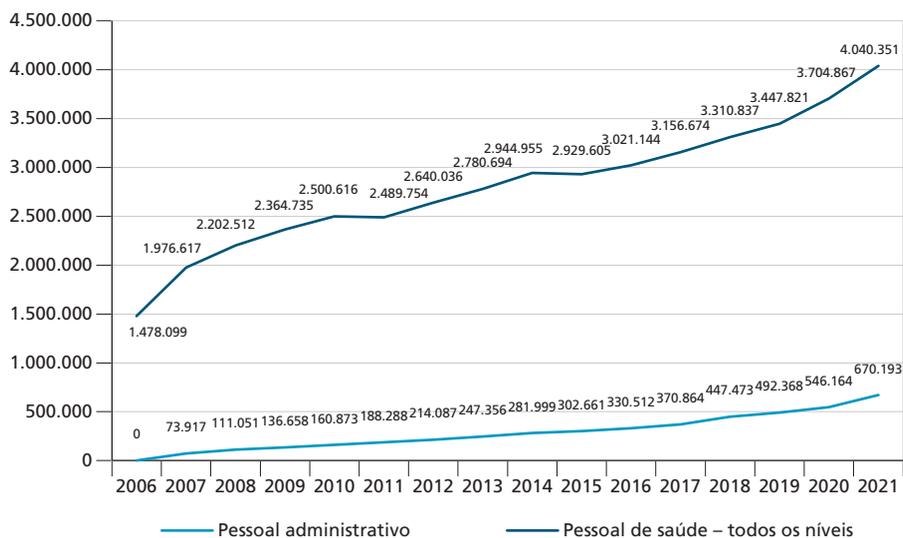
## 6.2 Estrutura e distribuição da mão de obra no setor de saúde

Nesta subseção, um panorama geral da composição e distribuição da mão de obra é delineado a partir de distintos aspectos, tais como: nível de formação, distribuição entre atividades de apoio e atividades-fins e, ainda, a partir de agregações de profissões. Também são dimensionados os volumes de ocupações pertencentes ou não aos quadros do SUS, bem como atuantes nos setores público ou privado. A análise inclui adicionalmente alguns destaques analíticos para quatro categorias profissionais consideradas nucleares no setor de saúde: médico, enfermeiro (nível superior), técnico em enfermagem (nível médio) e auxiliar de enfermagem (nível médio).

De início, destaca-se a composição da mão de obra em termos de ocupação nos setores finalísticos e de apoio administrativo. Os dados disponíveis no gráfico 8 sinalizam uma mudança relevante nessa composição, considerando que

o crescimento menos acentuado da mão de obra em atividade finalística vem diminuindo sua proporção em relação ao total. Isso pode ser em decorrência da alteração de procedimentos com maior emprego de soluções automatizadas em atividades administrativas, o que exige menos emprego de mão de obra em tais atividades ou ainda de alteração nos papéis, com maior atribuição de atividades administrativas à mão de obra encarregada de atividades finalísticas.

**GRÁFICO 8**  
**Composição da mão de obra do setor de saúde, ocupações por grupo (2006-2021)**



Fonte: CNES. Disponível em: <<https://bit.ly/3mP2X7f>>. Acesso em: 13 jun. 2022.  
Elaboração da autora.

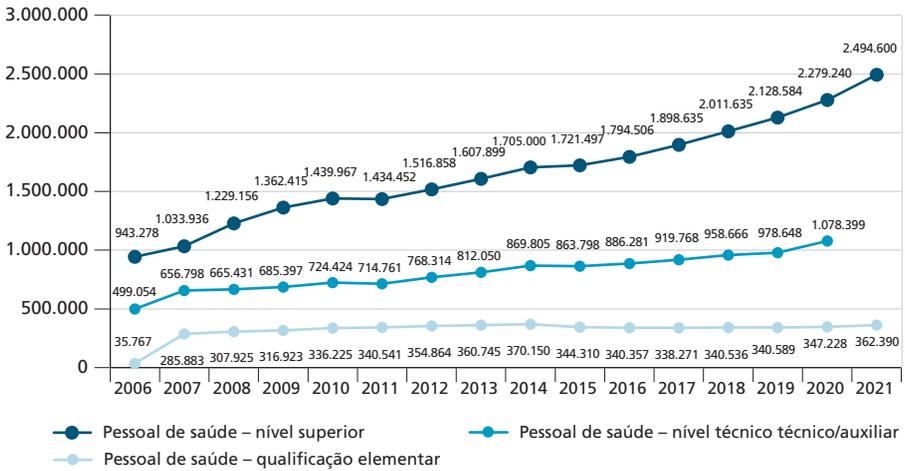
De acordo com o gráfico 9, o nível superior detém a maior concentração de mão de obra, sinalizando como setor significativamente composto por mão de obra qualificada. No mesmo gráfico, observa-se ainda que a trajetória da mão de obra de nível elementar sofre queda entre 2014 e 2017, com discreta recuperação a partir de 2018, mas sem que tenha atingido nível máximo em 2014. Ao mesmo tempo, as categorias de nível médio e superior demonstram vigoroso crescimento, indicando alteração no arranjo do mercado de trabalho em favor de mais qualificação da mão de obra.

No que se refere às proporções de cada nível de formação no total de ocupações, a análise revela que os profissionais de nível superior saltam de cerca de 52% do total, em 2007,<sup>10</sup> para aproximadamente 61%, em 2021, corroborando o apontamento de mais qualificação da mão de obra no setor de saúde.

10. Ano a partir do qual se observa mais consistência nos dados sobre nível de formação profissional.

GRÁFICO 9

Distribuição da mão de obra de atuação finalística, por nível de formação<sup>1</sup>



Fonte: CNES. Disponível em: <<https://bit.ly/3mP2X7f>>. Acesso em: 13 jun. 2022.

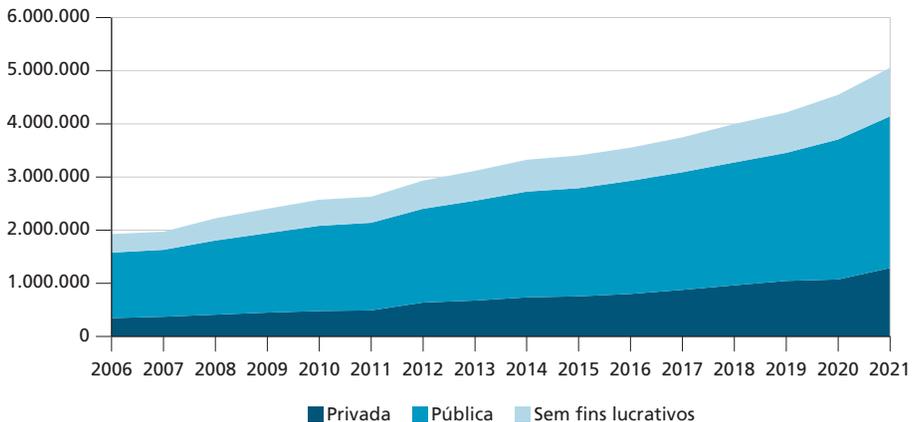
Elaboração da autora.

Nota: <sup>1</sup> Conforme o Código Brasileiro da Ocupação (CBO) 3222-30, os auxiliares de enfermagem estão classificados sob o rótulo 3. *Técnicos em nível médio*.

Quanto à distribuição de mão de obra entre os setores público, privado e sem fins lucrativos, o gráfico 10 apresenta mais concentração de ocupações vinculadas ao setor público, isto porque grande parte do SUS é composto pela aquisição de serviços do setor privado de saúde.

GRÁFICO 10

Total de ocupações na área de saúde atuando nos setores público, privado e sem fins lucrativos (2006-2021)



Fonte: CNES. Disponível em: <<https://bit.ly/3mP2X7f>>.

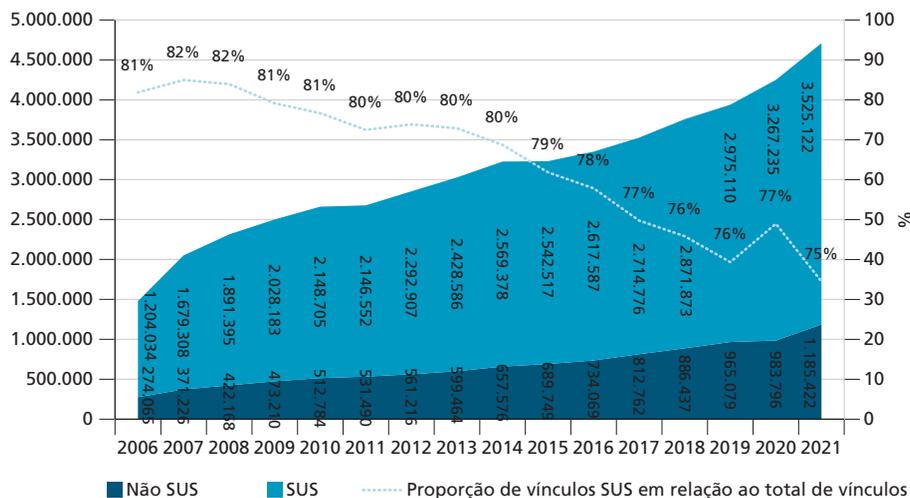
Elaboração da autora.

Obs.: Para a construção dessa série histórica, em razão das lacunas de dados no CNES sobre o tipo de setor das organizações, os dados do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) foram cruzados com as informações da Rais e da Receita Federal do Brasil (RFB).

Uma compreensão mais precisa acerca das dimensões do SUS pode ser obtida na análise do gráfico 11, no qual se observa que o SUS, que é mantido por recursos públicos, incorpora a maior parte dos vínculos ocupacionais do setor de saúde, caracterizando-se como importante ator no mercado de trabalho do setor. Contudo, o percentual de vínculos com o SUS em relação ao total de vínculos ocupacionais no setor vem caindo desde 2008, passando de 82% para 75% em 2021. Essas constatações ressaltam a relevância da oferta de políticas públicas voltadas para a formação e distribuição da mão de obra no setor.

Também fica claro o caráter essencial da estratégia de incorporação das capacidades do setor privado ao SUS, dado que a participação de organizações de saúde do setor privado vem aumentando. Assim, o referido sistema utiliza também grande parte do total de mão de obra ativa, incluindo o setor privado. Isto implica que iniciativas de políticas públicas e mesmo a regulação estatal voltadas ao mercado de trabalho no setor de saúde são cruciais para a promoção e manutenção do equilíbrio da oferta de serviços de saúde.

**GRÁFICO 11**  
**Número total e relativo de ocupações na área da saúde com e sem vínculos ao SUS (2006-2021)**



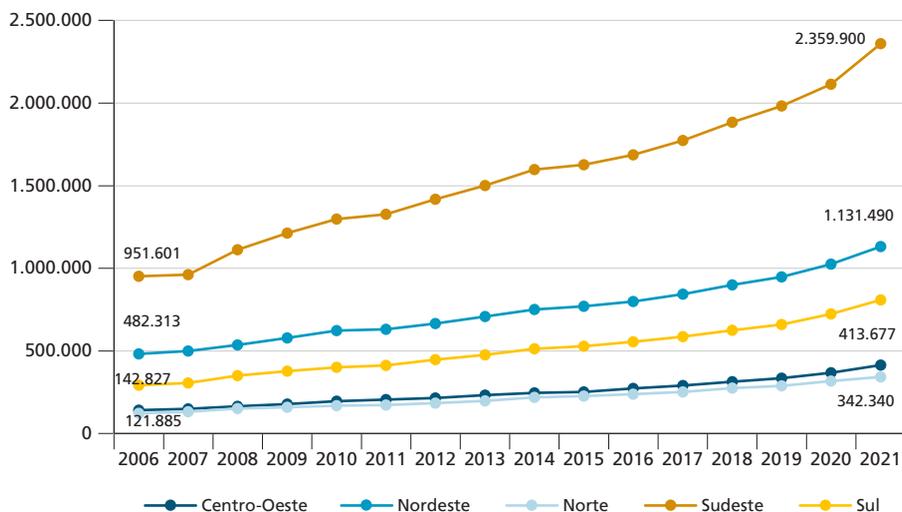
Fonte: CNES. Disponível em: <<https://bit.ly/3mP2X7f>>. Acesso em: 13 jun. 2022.  
 Elaboração da autora.

No que se refere à distribuição da mão de obra do setor de saúde no território nacional, observa-se mais acúmulo nas regiões Sudeste e Nordeste (gráfico 12), possivelmente em razão da maior concentração de população nestas regiões.

Apesar de possuir população menor que a da região Norte, o Centro-Oeste apresenta maior volume de ocupações no setor de saúde. Dessa forma, assim como na análise de distribuição das organizações do setor de saúde, os dados novamente desafiam a suposição de relação com o tamanho de população. Resta saber se esse fato está relacionado com o PIB *per capita*, visto que o da região Centro-Oeste é aproximadamente duas vezes maior que o da região Norte. Ou ainda, se esses dados possuem relação com características de composição populacional, dado que a região Norte apresenta maior concentração de populações indígenas, cujo modelo de assistência em saúde possui peculiaridades distintas e específicas.

GRÁFICO 12

Total de ocupações do setor de saúde, por região (2006-2021)



Fonte: CNES. Disponível em: <<https://bit.ly/3mP2X7f>>. Acesso em: 13 jun. 2022.

Elaboração da autora.

Ao observar no gráfico 13 o comportamento do volume de quatro das categorias profissionais nucleares do setor de saúde – médico, enfermeiro (nível superior), técnico e auxiliar de enfermagem (ambos de nível médio, de acordo com a classificação do CNES) –, nota-se tendência crescente na maioria delas, com exceção da categoria auxiliar de enfermagem, esta apresenta queda contínua a partir de 2012; ao mesmo tempo é acompanhado um expressivo crescimento da categoria técnico de enfermagem, sinalizando uma tendência de contratação e de qualificação profissional com mais empregabilidade em razão da área de atuação mais abrangente, conforme regulação profissional.<sup>11</sup>

11. De acordo com o Decreto nº 94.406/1987, que regulamenta a Lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986, os técnicos de enfermagem possuem área de atuação mais abrangente que a dos auxiliares de enfermagem.

A partir da razão entre números iniciais e finais para cada categoria no período, tem-se que a categoria técnico de enfermagem apresenta o crescimento mais expressivo (aproximadamente 778%), seguidos da categoria enfermeiro (cerca de 355%). A categoria médico apresenta crescimento de aproximadamente 228%, e, em direção oposta, a categoria auxiliar de enfermagem apresenta decréscimo de aproximadamente 25%.

Tais dados revelam ainda as relações descritas a seguir.

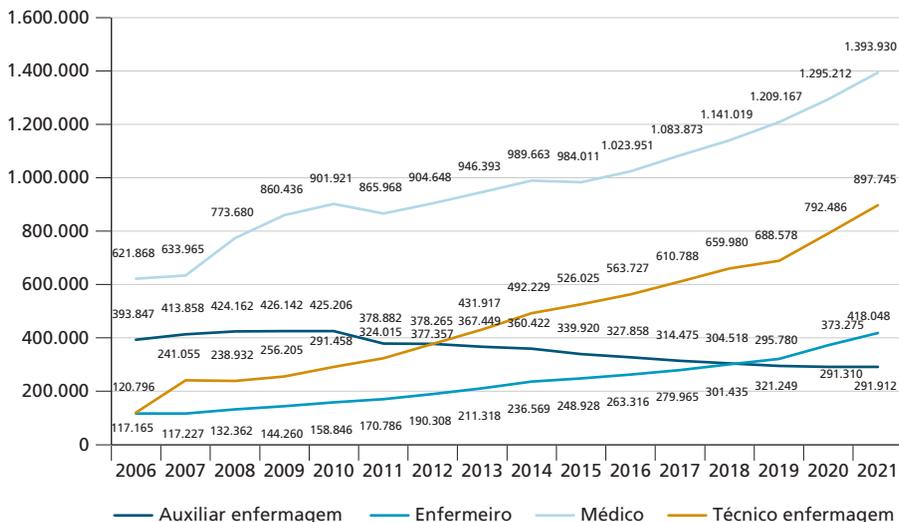
- 1) Quedas nas proporções entre médicos e enfermeiros, dado que, em 2006, são aproximadamente 5,17 médicos por enfermeiros; contudo, em 2021, esta proporção cai para 3,32.
- 2) Aumento da proporção entre técnicos de enfermagem e enfermeiros com aproximadamente 0,97 técnicos de enfermagem por enfermeiros, em 2006, e 2,14, em 2021.

Considerando que os técnicos de enfermagem possuem atribuição de auxiliar os enfermeiros, os dados sugerem possibilidade de aumento da capacidade de oferta de serviços de enfermagem. O mesmo não é possível afirmar quanto à proporção entre médicos e enfermeiros, considerando o dado de expressivo aumento do número de consultórios isolados, conforme observado no gráfico 1, os quais implicam atendimento por médicos, mas não necessariamente por enfermeiros. Para dar suporte a qualquer afirmação nesse sentido, seria necessário examinar relações especificamente nos tipos de organizações que supõem a interação entre tais profissionais, tal como é o caso dos hospitais.

Chama atenção a menor inclinação da reta de crescimento da categoria enfermeiro, pois esta cresce menos que a categoria técnico de enfermagem, modificando as proporções entre tais categorias, o que pode indicar alteração na dinâmica do mercado de trabalho, na dinâmica de formação de mão de obra ou até mesmo nos padrões de arranjos operacionais.

GRÁFICO 13

**Total de ocupações de categorias nucleares do setor de saúde (2006-2021)**



Fonte: CNES. Disponível em: <<https://bit.ly/3mP2X7f>>. Acesso em: 13 jun. 2022.  
Elaboração da autora.

Observando o quadro geral da relação entre o número total de ocupações do setor de saúde e o tamanho da população, notam-se maiores taxas de crescimento no número de ocupações e um expressivo aumento do número de profissionais por cada 1 mil habitantes no período, partindo de 10,66 para 23,71, em 2021. Este achado sinaliza a expansão do setor de saúde, corroborando os achados quanto à expansão do número de organizações do setor de saúde. Tais achados sinalizam ainda a maior oferta de postos de trabalho, com efeitos inclusive sobre o setor de educação. Uma vez que aumenta a demanda por formação profissional específica.

TABELA 3

**Densidade do total de ocupações de saúde em relação à população e respectivos percentuais de crescimento (2006-2021)**

Ano	Total de ocupações <sup>1</sup>	Total da população <sup>2</sup>	Número de ocupações por 1 mil habitantes	Aumento das ocupações (%)	Aumento da população (%)
2006	1.991.528	186.771	10,66	-	-
2007	2.050.792	183.987	11,15	2,98	-1,49
2008	2.316.858	189.613	12,22	12,97	3,06
2009	2.508.110	191.481	13,1	8,25	0,99
2010	2.686.141	190.756	14,08	7,10	-0,38
2011	2.747.947	192.376	14,28	2,30	0,85
2012	2.932.759	193.974	15,12	6,73	0,83

(Continua)

(Continuação)

Ano	Total de ocupações <sup>1</sup>	Total da população <sup>2</sup>	Número de ocupações por 1 mil habitantes	Aumento das ocupações (%)	Aumento da população (%)
2013	3.116.604	201.063	15,5	6,27	3,65
2014	3.325.743	202.769	16,4	6,71	0,85
2015	3.406.492	204.450	16,66	2,43	0,83
2016	3.553.606	206.081	17,24	4,32	0,80
2017	3.748.089	207.661	18,05	5,47	0,77
2018	3.999.299	208.495	19,18	6,70	0,40
2019	4.216.099	210.147	20,06	5,42	0,79
2020	4.548.566	211.756	21,48	7,89	0,77
2021	5.057.138	213.318	23,71	11,18	0,74

Elaboração da autora.

Notas: <sup>1</sup> Incluídas as que fazem parte e não fazem parte do SUS.

<sup>2</sup> Multiplicado por 1 mil.

Em termos de distribuição territorial, essa relação entre o número de ocupações por população e região (tabela 3) mostra o seguinte comportamento: no geral, a região Sul apresenta os melhores resultados, mas muito aproximados do observado para a região Sudeste, com exceção das categorias enfermeiro e auxiliar de enfermagem, nas quais o Sudeste apresenta resultado ligeiramente melhor.

Por sua vez, a região Norte apresenta as menores densidades de ocupações por população, com exceção da categoria técnico de enfermagem, na qual demonstra densidade melhor apenas que a região Nordeste.

Com o segundo maior contingente populacional do Brasil, a região Nordeste apresenta densidades muito inferiores em relação às regiões Sul e Sudeste. Na categoria médico, sua densidade chega a ser menos da metade do Sul. Essa disparidade aponta a necessidade de se repensar a oferta em formação em medicina na região.<sup>12</sup> Paralelo ao contexto de distribuição das organizações do setor de saúde na região, que apresenta mesma tendência, uma vez que são essas organizações a fonte de geração dos postos de trabalho.

Em termos de comportamento das referidas categorias profissionais, chama atenção a categoria enfermeiro, pois esta apresenta densidades próximas para todas as regiões durante todo o período 2006-2021.

12. Nesse caso, cabe observar nos próximos anos os efeitos das recentes expansões do ensino superior por meio de alguns programas, como o Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), o Prouni e o Fies.

TABELA 4

**Ocupações de profissionais de categorias nucleares do setor de saúde, *per capita* e por regiões (2021)**  
(Em 10 mil habitantes)

Categoria profissional das ocupações	Sudeste	Sul	Nordeste	Centro-Oeste	Norte
Médico	82	87	41	63	31
Enfermeiro	21	20	19	20	16
Técnico de enfermagem	44	47	36	46	40
Auxiliar de enfermagem	19	11	10	12	7

Fontes: CNES (disponível em: <<https://bit.ly/3mP2X7f>>, acesso em: 13 jun. 2022) e IBGE (disponível em: <<https://bit.ly/2AIYFFJ>>).  
Elaboração da autora.

De modo geral, os dados sobre ocupações do setor de saúde revelam trajetória que inspira certo otimismo, visto que expressam elevação da capacidade do setor. Contudo, considera-se necessário exame mais aprofundado das razões para o comportamento desta trajetória no que se refere à distribuição regional, bem como em relação à tendência de dadas categorias profissionais.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No sentido de organizar um quadro geral, destaca-se que o setor de saúde segue em expansão. Observa-se também que a iniciativa privada permanece dominante no setor de saúde no que se refere ao número de organizações. No entanto, do ponto de vista da estratégia organizacional, é possível afirmar que o SUS é um empreendimento bem-sucedido. Ele inclui aproximadamente 75% do universo de organizações do setor de saúde no país, assim como a maior porção do volume da mão de obra do setor, ou seja, a capacidade de oferta de saúde é ampliada, uma vez que grande porção do setor privado está mobilizada pelo SUS para atender demandas da população no que se refere à saúde pública.

Os consultórios isolados e próprios da iniciativa privada constituem o tipo de organização mais numeroso, configurando um modelo organizacional que sinaliza ainda haver um protagonismo da atuação profissional individual para a oferta de serviços de saúde. Por um lado, isso sinaliza a potência da livre iniciativa no setor, por outro, sugere ser conveniente a permanente observação quanto às condições de acesso.

O descompasso e a tendência de estagnação na trajetória do número de hospitais frente à trajetória de crescimento da população estabelecem importantes pontos de atenção, pois sinalizam possível crise de capacidade de atendimento se mantida tal trajetória, caracterizando risco adicional em situações de crise pandêmica, como a vivenciada recentemente.

Merece mais atenção a evolução no número de estabelecimentos de saúde nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste para a elaboração de estratégias que possam equilibrar a distribuição, considerando os seus respectivos contingentes populacionais.

As densidades de ocupações de profissionais de categorias nucleares no setor de saúde (ocupações *per capita*), apesar de apresentarem tendências de crescimento, com exceção da categoria auxiliar de enfermagem, sugerem fortes desequilíbrios, demandando mais atenção a estratégias de formação de mão de obra e oferta de postos de trabalho nas regiões Norte e Nordeste.

A estabilidade da trajetória do volume de profissionais da categoria profissional de enfermeiros requer especial atenção, visto que as categorias médico e técnico de enfermagem apresentam curvas de crescimento mais inclinadas. Dessa forma, descompassos na proporção entre médicos e enfermeiros e entre estes e os técnicos de enfermagem podem representar desequilíbrios relevantes ao longo do tempo, com impacto sobre os processos de trabalho e a capacidade operacional.

A tendência de mais qualificação da mão de obra no setor de saúde revela cenário favorável. Sobre isso cabe ainda investigar se os níveis de formação profissional se aproximam de padrões desejáveis no arranjo da mão de obra e de seus processos de trabalho.

Ainda sobre a mão de obra no setor, destaca-se a expressiva contribuição do setor público como maior fonte de vínculos para o total de ocupações (considerando o SUS), o que denota a relevância desse sistema para o mercado de trabalho do setor. Também merece atenção o crescimento de organizações do setor privado sem fins lucrativos, cuja oferta de postos de trabalho tem contribuído para a expansão do volume de ocupações no setor.

Os achados da pesquisa podem, sob diferentes perspectivas, fornecer pistas adicionais sobre as ações necessárias para a expansão da capacidade do setor de saúde, bem como alcançar mais equilíbrio na oferta de serviços. Assim, podem ainda propiciar *insights* para o aperfeiçoamento de políticas públicas. Como agenda de estudos futuros, recomendam-se análises sobre as relações na cadeia produtiva, escala da capacidade de prestação de serviço (porte), rede regionalizada, resolutividade e desempenho de tais organizações, em especial as do setor público, devido as suas especificidades institucionais, bem como análises sobre carga horária de atuação e processos de trabalho.

## REFERÊNCIAS

CABRAL, U. Despesas com saúde em 2019 representam 9,6% do PIB. **Agência IBGE Notícias**, 14 abr. 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3EfB9Dh>>. Acesso em: 26 ago. 2022.

BARBOSA, S. C. T. A organização da administração pública e suas implicações sobre a implementação de políticas públicas: o poder executivo Federal. In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. São Paulo: Editora Unesp, 2019. p. 133-163.

BRASIL. **Metodologia de alocação equitativa de recursos**: projeto de reforço à reorganização do SUS (Reforsus). Brasília: MS, 2006a.

\_\_\_\_\_. **Uma análise da situação de saúde no Brasil**. Brasília: MS, 2006b.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 2.022, de 7 de agosto de 2017. Altera o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), no que se refere à metodologia de cadastramento e atualização cadastral, no quesito tipo de estabelecimentos de saúde. Brasília: MS, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3P9eoTR>>. Acesso em: 28 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Contas de saúde na perspectiva da contabilidade internacional**: conta SHA para o Brasil, 2015 a 2019. Brasília: Ipea, 2022. 90 p.

CAMPOS, F. E. *et al.* **Profissões e mercado de trabalho em saúde**: perspectivas para o futuro. Rio de Janeiro: Fiocruz, jul. 2021. (Texto para Discussão, n. 64). Disponível em: <<https://bit.ly/3o0MjCf>>.

CAMPOY, L. T. *et al.* A distribuição espacial e a tendência temporal de recursos humanos para o Sistema Único de Saúde e para a saúde suplementar, Brasil, 2005 a 2016. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, v. 29, 2020.

CORREA, H. L.; CAON, M. **Gestão de serviços**: lucratividade por meio de operações e de satisfação dos clientes. São Paulo: Atlas, 2011.

DEDECCA, C. S. O trabalho no setor saúde. **São Paulo em Perspectiva**, v. 22, n. 2, p. 87-103, jul.-dez. 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/3z5HttV>>.

DEDECCA, C. S. *et al.* A dimensão ocupacional do setor de atendimento à saúde no Brasil. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 3, n. 1, p. 123-142, mar. 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/3aEvKcg>>.

GIOVANELLA, L. *et al.* Sistema universal de saúde e cobertura universal: desvendando pressupostos e estratégias. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 23, n. 6, p. 1763-1776, jun. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3z5Xa4k>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Sistema de Contas Regionais: Brasil 2017. **Contas Nacionais**, n. 68, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3z1f73X>>.

LOPEZ, F. G. *et al.* **Mapeamento dos profissionais de saúde no Brasil**: alguns apontamentos em vista da crise sanitária da covid-19. Brasília: Ipea, abr. 2020. (Nota Técnica Diest, n. 30). Disponível em: <<https://bit.ly/3aBnZnt>>.

MASSUDA, A. *et al.* The Brazilian health system at crossroads: progress, crisis and resilience. **BMJ global health**, v. 3, n. 4, p. 1-8, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3o5Svcp>>.

MENDES, A. da C. G. *et al.* Assistência pública de saúde no contexto da transição demográfica brasileira: exigências atuais e futuras. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 28, n. 5, p. 955-964, maio 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3IGewaY>>.

MENICUCCI, T. M. G. Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil: atores, processos e trajetória. 2003. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais (Fafich/UFMG), Minas Gerais, 2003.

\_\_\_\_\_. História da reforma sanitária brasileira e do Sistema Único de Saúde: mudanças, continuidades e a agenda atual. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, v. 21, n. 1, p. 77-92, jan.-mar. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3uMIaFU>>.

MERHY, E. E.; QUEIROZ, M. S. Saúde pública, rede básica e o sistema de saúde brasileiro. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 9, p. 177-184, 1993.

MORAIS, H. M. M. de *et al.* Organizações sociais da saúde: uma expressão fenomênica da privatização da saúde no Brasil. **Cadernos de saúde pública**, v. 34, n. 1, p. 1-13, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3IF98VH>>.

NORONHA, J. C. de; LIMA, L. D. de; MACHADO, C. V. Sistema Único de Saúde (SUS). In: GIOVANELLA, L. *et al.* (Org.). **Políticas e sistemas de saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008. p. 435-472.

O'DWYER, G. *et al.* O processo de implantação das unidades de pronto atendimento no Brasil. **Revista de Saúde Pública**, v. 51, p. 125, 2017.

OLIVEIRA, E. dos S. de; MACHADO, M. H. Para medir o trabalho em saúde no Brasil: principais fontes de informações. **Sistema**, v. 1, p. 748, 2010.

PAIM, J. S. Sistema Único de Saúde (SUS) aos 30 anos. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 6, p. 1723-1728, jun. 2018.

PELLISSARI, M. R. CNES como instrumento de gestão e sua importância no planejamento das ações em saúde. **Revista de Saúde Pública do Paraná**, v. 2, n. 1, p. 159-165, jul. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3O81SCP>>.

PIOLA, S. F. *et al.* **Saúde no Brasil**: algumas questões sobre o Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília: Ipea, fev. 2009. (Texto para Discussão, n. 1391). Disponível em: <<https://bit.ly/3aEciwo>>.

ROCHA, T. A. H. *et al.* Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde: evidências sobre a confiabilidade dos dados. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, p. 229-240, 2018.

SANTOS, I. S.; UGÁ, M. A. D.; PORTO, S. M. O mix público-privado no sistema de saúde brasileiro: financiamento, oferta e utilização de serviços de saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 13, p. 1431-1440, 2008.

SCHEFFER, M. *et al.* Demografia médica no Brasil 2020. São Paulo: FMUSP; CFM, 2020.

SILVA, S. F. da. Organização de redes regionalizadas e integradas de atenção à saúde: desafios do Sistema Único de Saúde (Brasil). **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 16, n. 6, p. 2753-2762, jun. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3RxOzP2>>.

SILVA, Z. P. da *et al.* Perfil sociodemográfico e padrão de utilização dos serviços de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS), 2003-2008. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 16, n. 9, p. 3807-3816, set. 2011.

SILVA, M. C. N. da; MACHADO, M. H. Sistema de saúde e trabalho: desafios para a enfermagem no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, p. 07-13, 2019.

SOUZA, R. R. de. O sistema público de saúde brasileiro. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL TENDÊNCIAS E DESAFIOS DOS SISTEMAS DE SAÚDE NAS AMÉRICAS, 2002, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Ministério da Saúde, ago. 2002. Disponível em: <<https://bit.ly/3ALSxgX>>.

TAMANO, L. T. O. O movimento sanitário no Brasil: a visão da doença como mal nacional e a saúde como redentora. **Khronos, Revista de História da Ciência**, n. 4, p. 102-115, ago. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3AR0oZa>>.

VIACAVA, F. *et al.* Desigualdades regionais e sociais em saúde segundo inquéritos domiciliares (Brasil, 1998-2013). **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 24, n. 7, p. 2745-2760, jul. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3RsAlPz>>.

**APÊNDICE A**

**QUADRO A.1**  
**Agregação de tipos de organizações do setor de saúde**

Descrição	Agregação
Hospital geral	Hospital
Hospital especializado	
Serviço de atenção domiciliar isolado ( <i>home care</i> )	Unidade de cuidados domiciliares
Unidade de atenção em regime residencial	
Telessaúde	Unidade de teleatendimento
Consultório isolado	Consultório isolado
Posto de saúde	Unidade de atenção primária
Centro de saúde/unidade básica	
Unidade móvel fluvial	
Centro de apoio à saúde da família	
Unidade de atenção à saúde indígena	
Polo academia da saúde	
Centro de parto normal – isolado	
Pronto-socorro geral	Unidade de urgência e emergência
Pronto atendimento	
Pronto-socorro especializado	
Unidade móvel terrestre	
Central de regulação médica das urgências	
Unidade móvel de nível pré-hospitalar na área de urgência	Unidade de atenção especializada
Policlínica	
Clínica/centro de especialidade	
Unidade mista	
Hospital dia – isolado	
Centro de atenção psicossocial	Unidade de vigilância e prevenção
Polo de prevenção de doenças e agravos e promoção da saúde	
Centro de imunização	
Unidade de vigilância em saúde	
Laboratório Central de Saúde Pública (Lacen)	Unidade de apoio diagnóstico e terapêutico
Unidade de apoio à diagnose e terapia (SADT isolado)	
Laboratório de saúde pública	
Centro de Atenção Hemoterapia e ou Hematológica	Farmácia
Farmácia	

(Continua)

(Continuação)

Descrição	Agregação
Secretaria de saúde	Unidade de gestão e apoio logístico
Oficina ortopédica	
Central de regulação de serviços de saúde	
Central de gestão em saúde	
Central de regulação do acesso	
Central de notificação, captação e distribuição de órgãos estadual	
Central de abastecimento	
Cooperativa ou empresa de cessão de trabalhadores na saúde	

Elaboração da autora, com base em proposta da pesquisadora Luciana Servo.

**APÊNDICE B**

**QUADRO B.1**

**Agregação das profissões no setor de saúde, segundo nível de formação**

Profissões da área finalística – saúde	Nível de formação
Médico	Nível superior
Enfermeiro	
Farmacêutico	
Odontólogo	
Fisioterapeuta	
Nutricionista	
Fonoaudiólogo	
Psicólogo	
Outras ocupações de nível superior	
Auxiliar de enfermagem	Nível técnico técnico/auxiliar
Técnico de enfermagem	
Técnico e auxiliar de laboratório	
Técnico e auxiliar em nutrição e dietética	
Técnico e auxiliar em saúde oral	
Técnico e auxiliar em vigilância sanitária e ambiental	
Técnico e auxiliar em equipe médico-hospitalares	
Técnico e auxiliar em radiologia médica	
Técnico e auxiliar em hematologia/hemoterapia	
Técnico e auxiliar em histologia	
Outras ocupações de nível técnico e auxiliar em saúde	
Agente comunitário de saúde	Qualificação elementar
Agente de saúde pública	
Atendente de enfermagem/auxiliar de operações, serviços diversos e assemelhados	
Parteira	
Outras ocupações – nível elementar em saúde	Todos os níveis
Ocupações da área meio – administrativo	
Administração	
Serviço de limpeza/conservação	
Segurança	
Outras ocupações administrativas	

Elaboração da autora, com base em proposta da pesquisadora Luciana Servo.

Obs.: 1. No grupo pessoal de saúde – nível superior, foram agregados 344 Códigos Brasileiros da Ocupação (CBOs).

2. Para pessoal de saúde – nível técnico/auxiliar: 85 CBOs agregados.

3. Para pessoal de saúde – nível elementar: 14 CBOs agregados.

4. Para pessoal administrativo: 164 diferentes CBOs agregados.

5. Houve ainda um número residual de CBOs não classificados em nenhuma das categorias anteriores (que está na categoria verificar). O total é, contudo, residual.



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

Leonardo Silveira<sup>1</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

A atuação do Estado perpassa, em grande medida, pelos seus servidores e as características e contribuições que estes trazem para a execução de serviços e políticas públicas. Os médicos, por exemplo, trazem consigo suas especialidades para preencher demandas por atendimentos específicos, como ortopedia, oncologia, ginecologia, geriatria, entre outros. As políticas educacionais, por sua vez, só podem ser levadas a cabo com o trabalho específico realizado por professores e outros profissionais da educação. Dessa forma, o corpo de servidores públicos vai se alterando ao longo do tempo, em função das demandas, e passa a incorporar suas características e inovações para a atuação dos entes federados. Por isso, este estudo faz uma descrição da participação de grupos ocupacionais e profissionais no Poder Executivo nas esferas federal, estadual e municipal entre 2004 e 2019. Com isso, tem-se o foco em áreas do Estado de bem-estar social (saúde e educação) e ocupações tecnológicas. Além disso, observa-se se as tendências deste intervalo são similares nos municípios, dependendo do seu tamanho.

Silveira, Penha e Castro (2021) descrevem as variações encontradas no perfil ocupacional do Poder Executivo no Brasil entre 2003 e 2018. Os autores identificam que há especificidades em cada esfera federativa, como o aumento dos dirigentes nos estados, dos profissionais na União e desses dois grupos entre os técnicos nos municípios. Por outro lado, embora existam tais diferenças, o grupo dos profissionais das ciências e das artes permanece sendo o grupo mais representativo em todos eles. Com base nesses resultados, propõe-se aqui: i) analisar a trajetória de participação relativa de grupos ocupacionais de saúde, educação e tecnologia no Poder Executivo, nas três esferas; ii) destrinchar a participação desses grupos por classe de tamanho dos municípios; e iii) discutir a situação e as possibilidades do perfil ocupacional no setor público brasileiro, tendo em vista as perspectivas de

---

1. Pesquisador associado à Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea), no projeto Atlas do Estado Brasileiro. *E-mail*: <leosilveira.soc@gmail.com>.

incorporação de tecnologias e de participação dos serviços de bem-estar social pros próximos anos.

O estudo centra-se em duas discussões principais. Por um lado, o grupo dos chamados profissionais das ciências e das artes constitui a maior parte dos servidores públicos e vem aumentando sua participação desde os anos 1990. Estes profissionais, que pressupõem a posse de um diploma de ensino superior, executam tarefas de maior qualificação e especialização. Estes, porém, também são vistos como grupos de pressão organizados que conseguem colocar suas demandas e reservar nichos de atuação no mercado e dentro do Estado. Por outro lado, os últimos anos no mercado de trabalho são marcados pela chamada Quarta Revolução Tecnológica, em que a automatização e a gestão informacional ganham espaço entre os trabalhadores. Silveira, Penha e Castro (2021) chamam atenção para o aumento de algumas ocupações relacionadas à área de tecnologia – as quais se pretende verificar se de fato têm ganhado espaço no Poder Executivo.

Essas duas áreas, tecnologia e bem-estar, passaram por mudanças significativas nos últimos trinta anos, embora por motivos distintos. A área de bem-estar passa por uma reestruturação a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), com o aumento da cobertura de políticas sociais, como saúde, educação e assistência social (Carvalho, 2011). Além disso, a CF/1988 altera o desenho federativo de atuação dessas áreas, o que redistribui e amplia as incumbências de cada ente, que passam a se adequar nas décadas subsequentes. No que diz respeito à tecnologia da informação (TI), este período foi marcado pelo aumento acelerado da disponibilização de ferramentas tecnológicas e da automatização de processos no mercado de trabalho. Como demonstram Carvalho (2011) e Silveira, Penha e Castro (2021), o cenário de transformação desde os anos 2000 revelam um incremento de atividades-fim<sup>2</sup> relacionadas ao bem-estar em detrimento da redução das atividades-meio, que foram, em grande medida, reduzidas ou terceirizadas.

Nesse sentido, o estudo foca a participação dessas ocupações no Poder Executivo brasileiro entre 2004 e 2019. Questiona-se se há efeitos da Quarta Revolução Tecnológica no corpo de servidores públicos do Poder Executivo no Brasil, tendo como pano de fundo a predominância de profissionais das ciências e das artes, conforme verificado em estudos anteriores. Assim, utiliza-se a contagem de vínculos empregatícios de médicos, enfermeiros, técnicos da saúde humana, professores e trabalhadores da área de tecnologia da informação na Relação Anual de Informações Sociais (Rais) no Poder Executivo federal, estadual e municipal. Além disso, estratifica-se os municípios pelo tamanho da população, buscando explorar as

---

2. Por atividades-fim consideram-se aquelas mais atreladas ao atendimento direto à população e ao produto final (por exemplo, médicos, enfermeiros, professores), enquanto as atividades-meio se dedicam à manutenção e ao funcionamento da estrutura pública para que o primeiro tipo de atividade seja executado (zeladores, ascensoristas, recepcionistas, por exemplo).

heterogeneidades entre eles. Os resultados revelam que o tamanho populacional do município importa para a composição ocupacional na área de saúde, ao passo que a educação respondeu a demandas da expansão do ensino nos últimos anos e se tornou mais homogênea entre os entes federados. Por fim, os vínculos em tecnologia da informação pouco se alteraram e ainda representam uma parcela ínfima dos municípios brasileiros. É importante ter em mente as limitações dessa abordagem, já que a composição ocupacional do setor público se dá a partir das demandas constitucionais colocadas para os entes federados – as quais não são executadas em sua totalidade por servidores, dada a possibilidade de terceirização, por exemplo. O capítulo se divide em mais cinco partes, além desta introdução. Na segunda parte são apresentadas as questões que relacionam profissionais e tecnologia na atuação do serviço público, seguida da apresentação dos dados, na parte três, e dos resultados, na parte quatro. Por fim, os resultados são discutidos na quinta seção, e a última conclui com sugestões para o desenvolvimento futuro sobre profissionais e tecnologia no âmbito do desenho federativo brasileiro.

## **2 A DEMANDA POR PROFISSIONAIS NO SERVIÇO PÚBLICO NO SÉCULO XX: ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E QUARTA REVOLUÇÃO TECNOLÓGICA**

No mercado de trabalho, o grupo dos profissionais de ensino superior<sup>3</sup> se destaca pelo domínio de habilidades e nichos específicos de mercado. Segundo Abbott (2014), trata-se de ocupações que executam atividades bem delimitadas e exigem o domínio de técnicas que controlam o pertencimento dos trabalhadores àquele grupo específico. Nesta definição mais genérica acerca dos profissionais e do profissionalismo, está o fato de eles controlarem algum tipo especial de habilidade e serem exclusivos, dependendo de processos como diplomação, experiência e regulamentação (Abbott, 2014). Nos casos mais exemplares, estão os médicos e os advogados, sendo grupos ocupacionais que exigem uma titulação superior, o domínio das técnicas ou da legislação, e são regulados por organizações independentes.

Essa definição inicial, porém, abarca uma quantidade grande de trabalhadores e atividades. Na literatura, há interpretações divergentes e/ou complementares acerca da atuação desses grupos, que podem: i) controlar uma relação social de dependência entre aqueles que possuem um conhecimento específico e validado externamente; ii) conduzir uma “extorsão corporativa”; iii) ser um meio para que indivíduos alcancem mobilidade social; ou ainda iv) impedir que outros grupos executem funções sociais gerais, como saúde e justiça (Abbott, 2014). Evetts (2003) aponta que o poder do profissionalismo pode ser notado nos níveis macro, meso e microssocial e sintetiza as interpretações em duas

---

3. Na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) é chamado de *profissionais das ciências e das artes*. Tratar-se-á como *profissionais de ensino superior* ou simplesmente *profissionais* de maneira intercambiável.

vertentes, uma normativa/sistêmica e outra de dominação. A primeira vai em direção ao equilíbrio de forças no mundo social, em que o sistema de profissões media relações de confiança no mundo moderno entre pessoas leigas e especialistas, na visão de Talcott Parsons e Everett Hughes. Já autores como Magali Larson e Andrew Abbott veem o sistema de profissões como uma espécie de dominação e demarcação de nichos de atuação, de maneira que eles distinguem o seu escopo de atuação e buscam circunscrever mercados para seus serviços e aquisição de *status* (Evetts, 2003). Essa última interpretação, por exemplo, justifica parcialmente o diferencial de rendimentos entre ocupações, segundo Weeden (2002), em que quanto mais coeso um grupo ocupacional, maior o seu retorno médio – chamado de *fechamento* ou *closure*.

Para Evetts (2003), porém, a importância dos grupos profissionais no mundo contemporâneo ainda é um ponto de discussão. Por um lado, a visão sistêmica, menos dominante no debate atual, é útil para explicar a importância e a centralidade do grupo em questões políticas e econômicas. Por outro, ela vê os grupos profissionais como menos centrais no embate político atual do que em grande parte do século XX, embora seu poder se verifique em determinados cenários, como a regulação de atividades pelos conselhos de medicina. Essa disputa de narrativas e de interpretações é ressaltada pela comparação internacional, que nos Estados Unidos tem se revelado uma queda de poder dos profissionais para outras formas de organização, enquanto os estudos europeus apontam para o seu fortalecimento (Evetts, 2003).

O caso brasileiro não se difere da dinâmica internacional, em que os grupos profissionais se apropriam do discurso de modernidade para se estabelecerem. Porém, não se pode perder de vista a inserção periférica do país na economia global. Andrade (2018) descreve e analisa a sedimentação e as contradições do profissionalismo no Brasil desde o final do século XIX. Apesar do histórico, o autor aponta que a questão se mantém significativa para compreender as relações de dominação e estratificação no país, uma vez que esse sistema, fortemente atrelado às credenciais de ensino superior, foi afetado pela expansão desse nível escolar nas últimas décadas, que trouxe novos elementos para a atuação de certas profissões. Isso se reflete no surgimento de novos cursos, novos diplomas (como os tecnólogos, que, porém, ainda não emplacaram regulamentações específicas), e nos contornos de raça e classe, dada a inserção mais diversificada nos últimos anos (Andrade, 2018). Recentemente, Andrade (2018) destaca que a atuação profissional permanece em questão no cenário político, dadas as mudanças estruturais da expansão do ensino superior e do surgimento de novas profissões no campo da tecnologia.

## 2.1 Atuação dos profissionais no setor público

A relação de grupos profissionais com o Estado normalmente está atrelada a garantias e regulamentações que somente este ator é capaz de garantir. Porém, é importante sublinhar também que grande parte da atuação do Estado também ocorre pela participação e pela incorporação dos profissionais de ensino superior no corpo de servidores públicos. No Executivo federal, a participação dos profissionais passou de 32% em 2003 para 45% em 2018, enquanto no Executivo estadual a participação se manteve em torno de 28%, permanecendo o maior grande grupo ocupacional, e, por fim, nos municípios, essa proporção passa de 24% para 27% (Silveira, Penha e Castro, 2021). Assim, como sustenta Andrade (2018), parte significativa da atuação dos profissionais ocorre dentro das funções estatais.

Em grande medida, isso demonstra que, embora a burocracia seja menos sensível às oscilações do mercado – e assim deva ser, segundo uma perspectiva da burocracia weberiana clássica –, ela também incorpora as novas tendências de qualificação e inovação. Como aponta Hartley, Sørensen e Torfing (2013), o mito do setor privado como espaço privilegiado da inovação nem sempre é fiável ou consistente, também encontrando dificuldades para implementar processos de inovação. No Brasil, especificamente, é no setor público que se encontra parte significativa das chamadas *ilhas de excelência*, que absorvem profissionais qualificados, principalmente por salários mais atrativos e planos de carreira mais estáveis.

A absorção dos profissionais no setor público também ocorre por meio dos serviços oferecidos pela ideia de um Estado de bem-estar social, com foco em saúde, educação e assistência social, principalmente após a CF/1988. Por sua vez, nos anos 1990, a universalização dos serviços de saúde e educação – por meio do Sistema Único de Saúde (SUS) e das metas previstas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – e, nos anos 2000, a criação do Sistema Nacional de Assistência Social (Suas) fizeram que profissionais dessas áreas fossem demandados pelo poder público. Isso se reflete no crescimento de ocupações específicas em cada esfera do Poder Executivo nos anos 2000 (Carvalho, 2011; Silveira, Penha e Castro, 2021). Entre 2003 e 2018, o número de professores de disciplinas pedagógicas no ensino médio, por exemplo, cresceu em 196%, no nível federal, e 101%, no nível estadual. No caso dos enfermeiros, eles cresceram em taxas de 76% na União, 136% nos estados e 228% nos municípios<sup>4</sup> (Silveira, Penha e Castro, 2021).

Embora o crescimento desses grupos profissionais ocorra em todas as esferas, a sua intensidade varia entre elas. Isso porque, depois da CF/1988, responsabilidades foram redistribuídas entre os níveis federativos, com o objetivo de descentralizar as ações em diversos campos (Costa e Melo, 1998; Matheus, 2021).

---

4. Destaca-se também o crescimento dos técnicos em enfermagem em 113% (federal), 1.112% (estadual) e 569% (municipal), embora eles não se encaixem na categoria dos profissionais (Silveira, Penha e Castro, 2021).

Como demonstram Lopez e Guedes (2020), enquanto a proporção de servidores públicos federais reduziu-se a partir da década de 1980, a proporção de servidores municipais aumentou, atingindo cerca de 60% do total de vínculos em 2017.

Como ressalva, porém, Silveira, Penha e Castro (2021) apontam que, entre os 5.570 municípios existentes no Brasil, há uma grande variedade de necessidades e capacidades administrativas e orçamentárias. Nesse sentido, pode haver uma grande variedade no perfil do corpo de servidores em cada um desses grupos. Portanto, a análise da variação ocupacional no setor público brasileiro deve levar em consideração características do município, além das diferenças do Poder Executivo nos seus níveis federativos, como o federal ou o estadual.

## 2.2 Profissionais de tecnologia da informação no setor público

As oscilações dos grupos ocupacionais no serviço público, porém, não ocorrem em um vazio ou em um mundo paralelo do mercado de trabalho. Embora este setor seja menos suscetível às flutuações da economia do que o setor privado, a variação dos grupos ocupacionais não ocorre apenas em função de desenhos políticos, mas a própria atuação pública acompanha dinâmicas externas a ele. Nesse sentido, deve-se considerar que as principais transformações do mundo do trabalho contemporâneo dizem respeito à inserção de novas tecnologias e da automatização de funções até então executadas exclusivamente por humanos (Maciente, 2016; Johannessen, 2018), sendo um processo e um período histórico denominado como Quarta Revolução Tecnológica.

Em linhas gerais, trata-se de um processo em que robôs e inteligência artificial passam a operar atividades rotineiras desenvolvidas por humanos. Como ressaltam Maciente, Rauen e Kubota (2019, p. 2), “(n)ovas tecnologias, como *big data analytics*, inteligência artificial, *machine learning*, *cloud computing*, internet das coisas (IoT) e manufatura 4.0, são reflexo das possibilidades ensejadas pelas transformações do mundo digital”. Com isso, têm-se possibilidades de aumentar a produtividade do trabalho e a precisão de tarefas rotineiras, alterando aspectos relacionados à burocracia e a hierarquias, menos acidentes de trabalho e de tráfego automobilístico, aumento da precisão médica de diagnósticos e intervenções (Johannessen, 2018).

Há, porém, outro lado da moeda na Quarta Revolução Tecnológica. A forma como essas transformações são incorporadas ao mercado de trabalho está levando a um aumento na desigualdade de renda em ritmo acelerado.<sup>5</sup> Primeiro, com a automatização, parte dos trabalhadores menos qualificados, que executam tarefas rotineiras, pode ficar sem maneira de reinserção no mercado de trabalho – estima-se

---

5. Outra parcela significativa da desigualdade de renda é associada a fatores políticos (Souza, 2016).

que setecentas ocupações no setor de serviços dos Estados Unidos estão em risco de desaparecer (Frey e Osborne, 2013). Em segundo lugar, os ganhos com inovação e produtividade não têm sido convertidos para o aumento do salário médio, mas para o capital financeiro, muito mais concentrador que o trabalho (Acemoglu, 2002; Johannessen, 2018). Esta combinação vem levando a uma reorganização do mercado e dos ganhos obtidos pelo trabalho.

No Brasil, o cenário ainda é indefinido, dada a inserção periférica do país e a concentração de empregos formais no setor de serviços. Os desdobramentos, porém, podem ser fortemente negativos. Como apontam Maciente, Rauén e Kubota (2019), a média de anos de estudo da força de trabalho no país aumentou 19% entre 2003 e 2017, mas o ritmo de criação de vagas que demandam operações características do setor tecnológico foi de apenas 4%. Segundo eles, esse cenário expressa uma alta vulnerabilidade às novas demandas tecnológicas (Maciente, Rauén e Kubota, 2019, p. 13). Por outro lado, Albuquerque *et al.* (2019) apontam para um impacto da automação no mercado de trabalho, a qual, segundo projetam, pode ameaçar até 30 milhões de postos até 2026.

Em meio às contradições da Quarta Revolução Tecnológica se encontram as variações do perfil ocupacional do setor público no Brasil. Como observado por Carvalho (2011) e Silveira, Penha e Castro (2021), as oscilações do tamanho do serviço público no Brasil não são neutras em termos de ocupações. Entre 2002 e 2009, Carvalho (2011) demonstra um crescimento de psicólogos, professores com nível superior e técnicos em programação nos municípios brasileiros, enquanto diminuíram as chamadas atividades-meio, como telefonistas e contínuos, além de ocupações de menor qualificação, em grande medida pela possibilidade de terceirização desses serviços. Na área de tecnologia, chama atenção o aumento, entre 2003 e 2018, de algumas ocupações profissionais, como analista de redes e comunicação de dados, no Executivo federal, em 86%, chegando a 7.419 vínculos. Nesse mesmo poder e esfera, os analistas de desenvolvimento de sistemas aumentaram em 352%, totalizando 3.501 vínculos. Por sua vez, entre as ocupações técnicas, os programadores de sistemas de informações cresceram em 374% (2.529 vínculos) no Executivo federal e 56% (49.447) no Executivo estadual (Silveira, Penha e Castro, 2021).

Nesse sentido, a Quarta Revolução Tecnológica já está em curso no mercado de trabalho mundial e brasileiro. Isso cria novos cenários para a atuação estatal para os próximos anos, em que, por um lado, tem-se a possibilidade de melhorar processos de inovação no atendimento a serviços públicos, contrariando a lógica de que isto só ocorra no setor privado (Hartley, Sørensen e Torfing, 2013). Por outro lado, isso também cria uma pressão sobre os órgãos públicos, que precisam estar cada vez mais preparados para lidar com dinâmicas automatizadas e com um volume de informações cada vez maior sobre a população (Maciente, Rauén

e Kubota, 2019; Johannessen, 2018). Nesse sentido, este capítulo propõe analisar a trajetória da proporção de ocupações e profissões relacionadas à tecnologia no setor público brasileiro nas últimas duas décadas, buscando não só compreender em que medida o Estado já incorpora tais inovações, mas também avaliar como estas podem ser integradas à estrutura já existente.

### 3 DADOS

Para analisar a trajetória da proporção das ocupações e profissões em saúde, educação e tecnologia no Poder Executivo brasileiro, utilizam-se dados da Rais entre os anos de 2004 e 2019. Apesar de alguns problemas de preenchimento (Santos *et al.*, 2018), a Rais é uma fonte única de informações no Brasil, dada a sua cobertura quase censitária do mercado de trabalho formal brasileiro, incluindo os setores privados e públicos. Entre os problemas destacados, a equipe do Atlas do Estado Brasileiro (Ipea) aprimorou possíveis erros de preenchimento de natureza jurídica dos estabelecimentos empregadores, por meio das tabelas de entes federativos e de dados públicos, ambas fornecidas pela Receita Federal.<sup>6</sup> Isso assegura que os vínculos empregatícios contabilizados como públicos estão, de fato, nas esferas e nos poderes indicados, uma vez que a consulta é feita por meio do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), e não pelo preenchimento, que pode conter erros. Assim, este trabalho consiste na apresentação do percentual de vínculos de cada ocupação ou grupo ocupacional sobre o total de vínculos empregatícios em cada poder e esfera da Federação.<sup>7</sup>

Além da natureza jurídica do estabelecimento empregador, utilizam-se os códigos da CBO para contabilizar o número de vínculos relacionados com as áreas de saúde, educação e tecnologia. Estes dados foram analisados entre 2004 e 2019, uma vez que esse período compreende a versão mais atualizada na CBO-2002, com o intuito de se resguardar de possíveis erros decorrentes de mudanças nos códigos da antiga CBO-1994.

Dentro da estrutura da CBO, cada vínculo empregatício recebe um código de até quatro dígitos relacionado à atividade desenvolvida. Essa estrutura, porém, pode ser mais agregada, tendo um dígito (grande grupo), dois dígitos (grupo), três dígitos (subgrupo) e quatro dígitos (ocupação). Para este trabalho, foram utilizadas as classificações de subgrupo ou de ocupação, dependendo do recorte desejado. Por exemplo, os engenheiros da computação recebem o código de ocupação 2122, que é aninhado no subgrupo 212 de profissionais da informática, no grupo 21 de

6. Disponível em: <<https://bit.ly/3z9WYBe>>.

7. Os vínculos empregatícios dizem respeito ao contrato firmado entre empregado e estabelecimento empregador, diferentemente de bases como o Censo ou as Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs), em que a unidade de análise é o indivíduo. Na Rais, há, aproximadamente, 15% a mais vínculos em relação ao número de indivíduos.

profissionais das ciências exatas, físicas e da engenharia e, por último, no grande grupo 2, de profissionais das ciências e das artes. No quadro 1 são listadas cada uma das categorias analisadas neste trabalho.

**QUADRO 1**  
**Grupos ocupacionais e códigos utilizados na análise**

Grupo ocupacional	Descrição	Código
Médicos	Subgrupo dos profissionais da medicina	225
Enfermeiros	Profissionais da enfermagem	2235
Técnicos em saúde	Técnicos da saúde humana	322
Educação	Professores	231 (ensino fundamental), 232 (ensino médio) e 234 (ensino superior)
Tecnologia da informação	Diferentes ocupações em tecnologia da informação	1425 (gerente de TI), 2111 (profissionais da matemática), 2122 (engenheiros da computação), 2123 (administradores de TI), 2124 (analistas de TI) e 317 (técnicos em informática)

Fonte: Brasil (2010).

Por último, ao contabilizar o número de vínculos da esfera municipal, eles são desagregados pela classe de tamanho populacional do município, segundo as categorias do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) disponíveis na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic). Trata-se de sete categorias em número de habitantes: i) até 5.000 habitantes; ii) de 5.001 a 10.000; iii) de 10.001 a 20.000; iv) de 20.001 a 50.000; v) de 50.001 a 100.000; vi) de 100.001 a 500.000; e vii) acima de 500.001.

#### 4 RESULTADOS

Todas as análises realizadas levam em consideração as três esferas federativas do Poder Executivo brasileiro – federal, estadual e municipal. Esta última, por sua vez, é muito distinta entre si, havendo municípios com características de megalópoles e outros com características rurais. Embora o tamanho populacional não seja a única característica que os diferencie, ela é importante, pois reflete tanto as capacidades orçamentárias quanto as demandas da população em relação ao tamanho. Por exemplo, um município maior é mais heterogêneo em termos de demandas em escolaridade, saúde e outros serviços de bem-estar, enquanto municípios menores lidam com estas questões de outra maneira – por exemplo, na saúde, não é factível manter uma grande variedade de especialidades para uma quantidade muito pequena de habitantes. Na tabela 1, observa-se a distribuição do número de municípios por classe e a soma da população em cada uma delas.

TABELA 1  
Número de municípios e população total por classe de tamanho populacional – Brasil (2015)

Classe de tamanho	Número de municípios		População	
	Quantidade	%	Quantidade	%
Até 5.000	1.237	22,2	4.189.337	2,1
De 5.001 a 10.000	1.214	21,8	8.611.478	4,2
De 10.001 a 20.000	1.377	24,7	19.671.174	9,6
De 20.001 a 50.000	1.087	19,5	32.970.921	16,2
De 50.001 a 100.000	353	6,3	24.480.877	12,0
De 100.001 a 500.000	261	4,7	53.150.755	26,0
Acima de 500.001	41	0,7	60.991.037	29,9
<b>Total</b>	<b>5.570</b>	<b>100,0</b>	<b>204.065.579</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IBGE (2015).  
Elaboração do autor.

Conforme esperado, as duas colunas da tabela 1 seguem dinâmicas inversas. Quanto maior o tamanho, menor o número de municípios, sendo que apenas 41 deles possuem mais de 500 mil habitantes. A maior classe é a de municípios entre 10 e 20 mil habitantes, com 1.377 municípios, que representam um quarto do total. Com relação à soma da população, os 41 municípios mais populosos contabilizam quase um terço da população brasileira, com mais de 60 milhões de habitantes. Na sequência, observa-se se o tamanho dos municípios é associado com a proporção de médicos, técnicos da saúde, enfermeiros, professores e dirigentes, profissionais e técnicos de TI, além da comparação com os Poderes Executivos federal e estadual.

Primeiramente, vale contextualizar que servidores em ocupações voltadas para o bem-estar social preenchem grande parte dos cargos públicos no Poder Executivo. Por exemplo, conforme dados da Rais processados pelo Atlas do Estado Brasileiro, em 2017, 11,5% dos vínculos no Executivo municipal estavam alocados em serviços de saúde, enquanto 27,6% estavam na educação.<sup>8</sup> Nos estados, 5,6% estavam na saúde; 27,5%, na educação; além de 14,5% encontrarem-se em ocupações militares estaduais.<sup>9</sup> Por fim, no Executivo federal, 4,7% estavam na saúde e 12,4%, na educação.<sup>10</sup> Nesse sentido, estas áreas são centrais para a atuação estatal, tanto que, proporcionalmente, concentram parte considerável dos vínculos públicos – no caso dos estados, elas contabilizam 47,5% de todos os vínculos. Além disso, vale destacar que estas áreas possuem mais vínculos do que aqueles tratados aqui nos resultados, uma vez que o objetivo do trabalho se concentra em acompanhar a trajetória da proporção das ocupações, e não das áreas.

8. Disponível em: <<https://bit.ly/3z6ixT8>>.

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

10. Disponível em: <<https://bit.ly/3yIjxqu>>.

Na tabela 2, observam-se os valores encontrados para os Poderes Executivos federal, estadual e municipal no Brasil no primeiro e no último ano da série analisada. No caso da categoria ocupacional em medicina, há um crescimento absoluto nos municípios, passando de 98 mil vínculos para mais de 124 mil entre 2004 e 2019. Esse crescimento, no entanto, não é proporcional ao crescimento dos vínculos no Poder Executivo municipal, e, proporcionalmente, os médicos, que compunham 2,42% do total em 2004 caem ligeiramente para 1,96% em 2019. Por sua vez, as categorias de trabalhadores em saúde humana e enfermagem cresceram em termos absolutos e proporcionais, somando mais de 100 mil vínculos no primeiro caso e mais de 65 mil no segundo.

Ainda na tabela 2, tem-se um grande crescimento dos vínculos em educação em todas as esferas. No Executivo federal, estes vínculos crescem sobremaneira, e quase triplicam em termos absolutos, chegando a 140 mil vínculos, ao passo que no Executivo municipal estes vínculos ultrapassam 1 milhão de casos. Por último, na área de tecnologia, tem-se um incremento proporcional significativo em todas as esferas, embora em termos absolutos eles continuem pequenos. No Executivo federal, o número de vínculos dobra e estes passam a compor 2,29% do total em 2019. Nos estados, também há um aumento de quase 8 mil vínculos, enquanto nos municípios os vínculos dobram, mas compõem menos de 9 mil no total. Essa tabela permite visualizar os valores em termos absolutos no início e no final da série analisada. No gráfico 1, são apresentadas as trajetórias da composição do Poder Executivo entre 2004 e 2019, além de destrinchar os municípios por classes de tamanho populacional. Ademais, descreve a trajetória dos médicos no Executivo federal, estadual e municipal por classe de tamanho populacional. Começando pelos dois primeiros, observa-se que na União há uma proporção que varia de 3,48% (em 2005) até 1,94% (2017). Nos estados, o maior percentual da composição de médicos é em 2010 com 2,02%. Vale ressaltar que a queda do percentual nem sempre significa queda no número absoluto, mas apenas uma variação que não acompanha o crescimento do número total de vínculos.

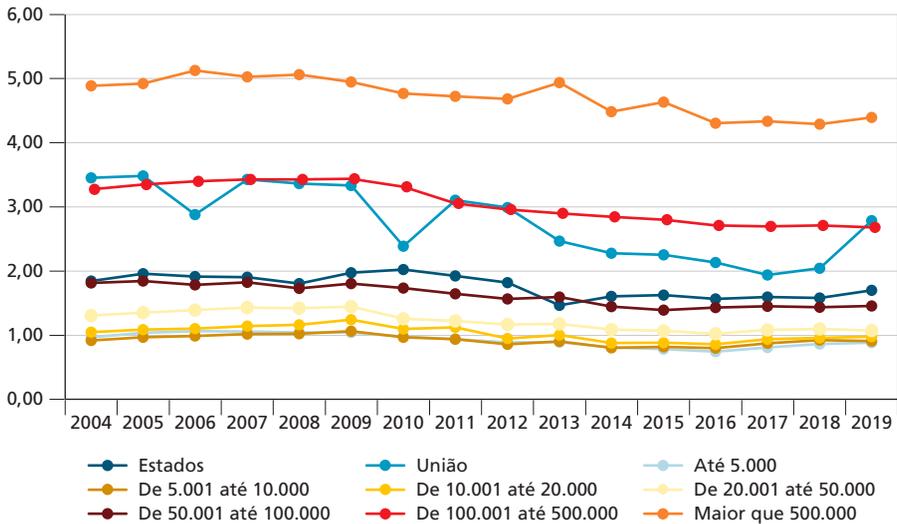
TABELA 2  
Número de vínculos em ocupações de medicina, saúde humana, enfermagem, educação e tecnologia nos Poderes Executivos federal, estadual e municipal – Brasil (2004 e 2019)

Ocupações	Executivo federal				Executivo estadual				Executivo municipal			
	2004	2019	2004	2019	2004	2019	2004	2019	2004	2019	2004	2019
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%
Medicina	22.891	3,45	21.370	2,78	56.278	1,84	52.855	1,70	98.200	2,42	124.385	1,96
Saúde humana	20.427	3,08	21.751	2,83	85.063	2,79	97.057	3,12	144.517	3,56	256.265	4,04
Enfermagem	5.549	0,84	8.177	1,07	16.733	0,55	28.665	0,92	32.116	0,79	97.603	1,54
Educação	54.055	8,15	140.428	18,29	513.149	16,80	530.958	17,06	644.535	15,89	1.046.359	16,49
Tecnologia	8.420	1,27	17.573	2,29	42.969	1,41	50.394	1,62	4.318	0,11	8.923	0,14
<b>Total de vínculos</b>	<b>662.947</b>	<b>100,00</b>	<b>767.607</b>	<b>100,00</b>	<b>3.053.930</b>	<b>100,00</b>	<b>3.112.596</b>	<b>100,00</b>	<b>4.056.181</b>	<b>100,00</b>	<b>6.345.447</b>	<b>100,00</b>

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

GRÁFICO 1

Proporção de médicos no Poder Executivo federal, estadual e municipal por classe de tamanho populacional – Brasil (2004-2019)  
(Em %)



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

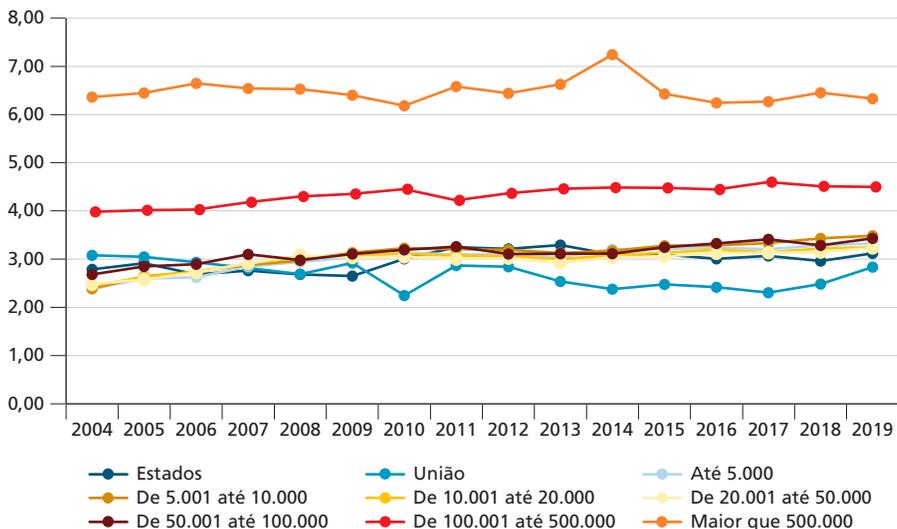
Nos municípios, observa-se um padrão mais bem definido com relação à classe de tamanho populacional. Naqueles com até 100 mil habitantes, a proporção de médicos não chega a 2% do total de vínculos públicos, enquanto na classe entre 100 mil e 500 mil habitantes, o percentual fica entre 3,44% (2009) e 2,68% (2019). Por fim, a classe dos maiores municípios, com mais de 500 mil habitantes, possui uma composição maior de vínculos médicos entre o seu corpo de servidores. Essa classe tem o maior percentual em 2006, com 5,13%, e menor em 2018, com 4,29%.

Nesse sentido, a participação dos médicos no Poder Executivo demonstra ser menor em municípios de menor porte, em comparação aos estados e ao Executivo federal, e maior nos municípios mais populosos. Em termos de trajetória, não há grandes mudanças e todos os grupos se mantêm na mesma faixa, demonstrando que se trata de um retrato estável nesse período.

As diferenças por classe de tamanho populacional dos municípios podem estar relacionadas a diferentes fatores, como a capacidade de mobilização de recursos e o número de atendimentos que o município é capaz de realizar. No caso da área de saúde, os municípios maiores têm necessidade de diversificar os tipos de atendimento, dada a variedade de situações encontradas na sua população, bem diferente de um município com menos de 5 mil habitantes. Isso se reforça, com base nos dados do gráfico 2, para ocupações técnicas da área da saúde humana.

GRÁFICO 2

**Proporção de técnicos em saúde humana no Poder Executivo federal, estadual e municipal por classe de tamanho populacional – Brasil (2004-2019)**  
(Em %)



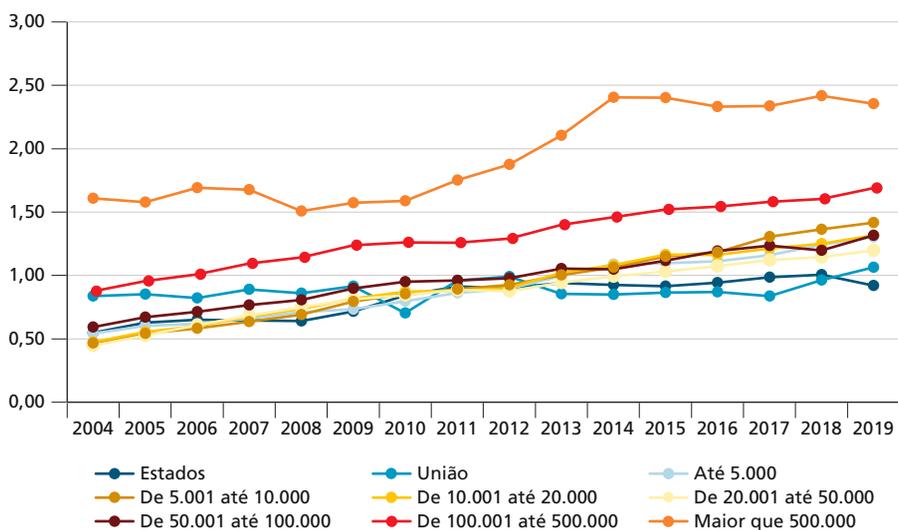
Fontes: Rais/ME e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>).

No gráfico 2, a hierarquização entre o tamanho populacional dos municípios permanece semelhante ao encontrado para o percentual de médicos. O grupo dos maiores municípios possui maior percentual de vínculos ocupacionais que todos os demais, incluindo estados e União. A análise desse grupo ocupacional se deve pelo fato de, segundo Silveira, Penha e Castro (2021), ser um daqueles que cresceu em todas as esferas do Poder Executivo, e isso de fato é verificado no gráfico 2, embora todas as variações sejam muito pequenas. Nos municípios entre 5 mil e 10 mil habitantes, os técnicos da saúde humana aumentam sua proporção em 1,09%. Apenas na União e nos maiores municípios há quedas muito pequenas, de -0,25% e -0,04%, respectivamente.

Outra categoria que também apresenta crescimento entre 2003 e 2018 é a de enfermeiros (Silveira, Penha e Castro, 2021), que configuram um grupo profissional e estão na área da saúde, como nas análises anteriores. No gráfico 3, mantém-se o padrão anterior, com os municípios mais populosos com maior composição de vínculos na saúde – nesse caso, os enfermeiros. Aqueles entre 100 mil e 500 mil habitantes possuem 1,69% dos vínculos de enfermeiros em 2019, enquanto nos municípios com mais de 500 mil habitantes, esse valor é de 2,36% no mesmo ano. Contudo, é interessante notar no gráfico 3 que em todos os grupos há crescimento desses profissionais, mesmo na União (proporção 27% maior em comparação a

2004) e nos estados (68%). Nos municípios, destaca-se o crescimento percentual daqueles entre 5 mil e 10 mil habitantes (proporção 202% maior) e entre 10 mil e 20 mil habitantes (177% maior).

**GRÁFICO 3**  
**Proporção de enfermeiros no Poder Executivo federal, estadual e municipal por classe de tamanho populacional – Brasil (2004-2019)**  
 (Em %)

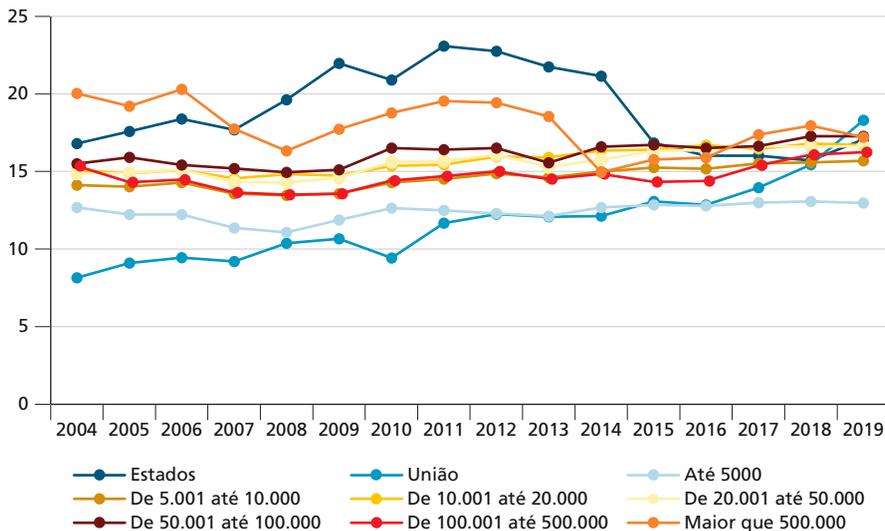


Fontes: Rais/ME e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>).

A hierarquização na participação dos grupos ocupacionais já é bem diferente quando se trata dos professores. No gráfico 4, podem-se elencar três observações distintas. Em primeiro lugar, os grupos começam com uma dispersão maior na proporção de professores, e se tornam mais próximos ao final do intervalo analisado. Em 2004, 20,02% dos vínculos nos municípios com mais de 500 mil habitantes eram de professores, sendo que o menor percentual era da União, com 8,15%. Em 2019, o maior percentual é de 18,29%, na União, e o menor, de 12,97%, nos municípios com menos de 5 mil habitantes. Com exceção daqueles com menos de 5 mil habitantes, que têm percentual de 12,97%, os demais variam entre 15,69% e 17,27% no último ano de análise. Ou seja, nesse caso, a participação dos professores se tornou menos díspar entre as classes de municípios e as esferas federal e estadual.

GRÁFICO 4

**Proporção de professores (fundamental, médio e superior) no Poder Executivo federal, estadual e municipal por classe de tamanho populacional – Brasil (2004-2019)**  
(Em %)



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

Em segundo lugar, e se conectando ao ponto anterior, a participação dos professores na União tem uma trajetória de grande aceleração, passando do percentual mais baixo para o mais alto em quinze anos. Nesse grupo, a proporção de professores se tornou 2,24 vezes maior no intervalo, em função, principalmente, do crescimento do ensino superior na esfera federal, com o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), que criou novas universidades e novos cursos bem como expandiu o número de matrículas nesse nível educacional (Carvalhoes e Ribeiro, 2019), além da maior oferta de cursos profissionalizantes no ensino médio federal, por meio dos institutos federais (Inep, 2002; 2015). Por último, os estados também tiveram uma grande variação ao longo do tempo, mas ela ocorre principalmente entre 2009 e 2014, quando esse percentual ultrapassa 20%. Após esse intervalo, a proporção retorna para o nível encontrado em 2004, próximo a 17%.

Nesse sentido, a hierarquização por tamanho populacional do município para professores não segue uma lógica tão demarcada como no caso dos médicos, técnicos da saúde e enfermeiros. Além disso, vale destacar que há funções muito distintas entre as esferas federativas com relação ao atendimento de educação, assim como na saúde, sendo necessário que as análises levem esse desenho institucional em consideração.

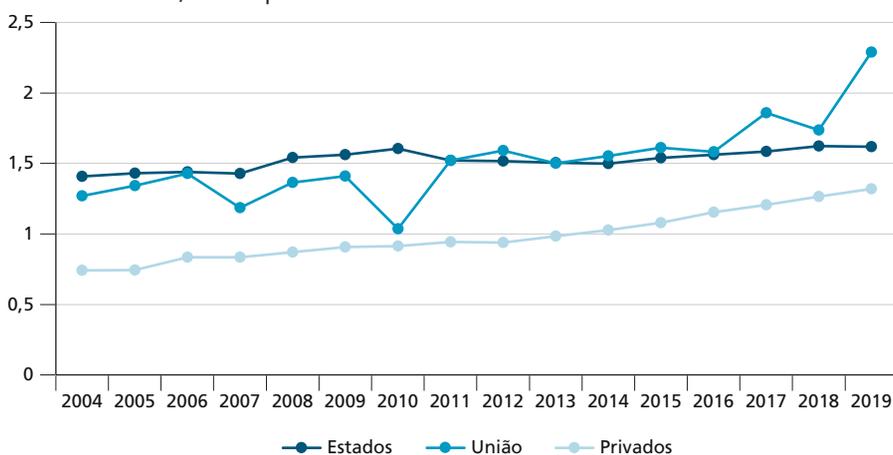
O último grupo ocupacional analisado trata de diferentes ocupações relacionadas com a TI, conforme o quadro 1. O gráfico 5, porém, foi dividido em dois gráficos, 5A e 5B, uma vez que há uma diferença considerável nos valores encontrados para i) a União, os estados e os vínculos privados para fins comparativos; e ii) os municípios. Dessa forma, tem-se uma visualização mais detalhada.

GRÁFICO 5

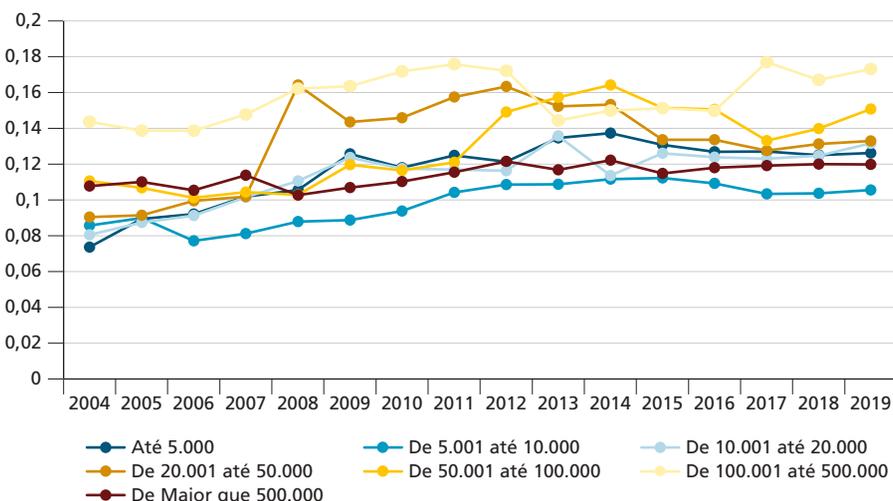
**Proporção de trabalhadores da tecnologia da informação por vínculos privados e dos Poderes Executivos federal e estadual e municipal por classe de tamanho populacional – Brasil (2004-2019)**

(Em %)

5A – Estados, União e privados



5B – Municípios por classe de tamanho populacional



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

Ao analisar o gráfico 5, observa-se que a diferença entre os percentuais de estados e União, no gráfico 5A, e nos municípios, no gráfico 5B, são bem distintos. No primeiro, os valores giram em torno de 1,5%, enquanto no segundo não ultrapassam 0,2% em nenhum momento do intervalo. Um primeiro ponto a se destacar no gráfico 5A é que, no setor público estadual e federal, a participação dos vínculos em tecnologia é maior que no setor privado em toda a série. Nos estados, os valores flutuam em torno de 1,5%,<sup>11</sup> sem grandes oscilações no período, sendo que em 2004 eles representavam 1,40% do total de vínculos, e em 2019 chegaram a 1,62% (um crescimento de 15% no período). Na União, eles passam de 1,27% para 1,73% em 2018, e um salto incomum para 2,29% em 2019 – considerando 2018, tem-se um crescimento de 36%; e, considerando 2019, 80%.

Para fins comparativos, os vínculos em tecnologia passam de 0,74% em 2004 para 1,32% em 2019. Em termos absolutos, trata-se de um salto de 271 mil vínculos para 736 mil em quinze anos. Neste setor, isto representa um crescimento de 78%, ou seja, mais acelerado que os Poderes Executivos federal e estadual. No caso dos municípios, a proporção é sempre muito baixa e, como dito, não ultrapassa 0,20% em nenhum momento. Pode-se apontar, de qualquer modo, que a comparação entre os valores de 2019 em relação a 2004 são sempre maiores, indicando que, mesmo com o grande crescimento do serviço público municipal nos últimos anos e com as funções exercidas nas áreas de bem-estar social, a residual proporção de vínculos nessa área não diminuiu. Em casos como municípios com até 5 mil habitantes, a proporção se torna 71% maior, mas não chega a 0,13% do total.

De maneira geral, a proporção de vínculos públicos em ocupações de tecnologia da informação é muito pequena. Nos Poderes Executivos federal e estadual, o percentual é estável e considerável, em torno de 1,5%. Por sua vez, no Executivo municipal, nenhuma classe de tamanho populacional se destaca, não havendo nenhuma associação entre tamanho e mais contratação desses servidores.

É importante ressaltar, porém, que essa baixa proporção de vínculos nas ocupações relacionadas à tecnologia da informação nos municípios pode estar relacionada a diferentes fatores. Primeiro, as funções constitucionais dos municípios estão mais vinculadas ao provimento de serviços específicos, enquanto a sua estruturação muitas vezes passa pelos entes estaduais ou federal. Em segundo lugar, muitos desses serviços podem ser prestados por meio de terceirização, tendo um objetivo específico ou uma atuação mais restrita dentro da administração municipal.

Portanto, entre os grupos ocupacionais e profissionais analisados, apenas os professores tiveram maiores variações entre 2004 e 2019. Isso ocorreu, principalmente, em função das políticas de expansão do ensino superior e profissionalizante.

---

11. É necessário pontuar que nos estados, entre 2011 e 2018, tirou-se a média das contagens de 2010 e 2019, uma vez que há uma queda brusca nesse intervalo, que volta a normalizar apenas em 2019.

Nas ocupações relacionadas à saúde, o desenho institucional é o principal elemento que explica a composição desses vínculos nos municípios, algo que só foi observado para médicos, técnicos em saúde humana e enfermeiros. Por fim, quando se trata de vínculos em áreas de tecnologia, pouca variação é observada em um período de intensificação do seu uso no mundo. Embora as tecnologias sejam incorporadas à atuação do Estado, estes dados iluminam a parca presença desses trabalhadores no corpo de servidores públicos.

## 5 DISCUSSÃO

Este capítulo tem como objetivos: i) analisar a trajetória de participação relativa de grupos ocupacionais de saúde, educação e tecnologia no Poder Executivo nas esferas federal, estadual e municipal; ii) destrinchar a participação desses grupos por classe de tamanho dos municípios; e iii) discutir a situação e as possibilidades do perfil ocupacional no setor público brasileiro, tendo em vista as perspectivas de incorporação de tecnologias e de participação dos serviços de bem-estar social para os próximos anos. Em relação ao primeiro ponto, a seção de resultados demonstrou a heterogeneidade existente entre as áreas de saúde, educação e tecnologia. No período entre 2004 e 2019, a saúde teve relativa estabilidade na composição dos seus profissionais; a educação respondeu às políticas de expansão; e a área de tecnologia se manteve estável, evidenciando o diferencial de participação nos estados e na União em comparação aos municípios. No que diz respeito à área de tecnologia, no entanto, é importante ressaltar que a sua participação é residual nos municípios, porém, nos estados e na União, ela tem tido crescimento superior à média, com participação percentual similar a algumas categorias típicas do setor público, como é o caso dos médicos e profissionais da saúde humana.

As classes de tamanho populacional dos municípios, por sua vez, se mostram um recorte associado ao perfil ocupacional dos entes federativos na área de saúde. Os municípios mais populosos tendem a ter uma maior participação de médicos, técnicos em saúde humana e enfermeiros. Na educação, essa estratificação também faz alguma diferença, embora menos evidente que no caso anterior. Nesse sentido, o segundo objetivo, de destrinchar as heterogeneidades dos municípios, se mostra significativo para se compreender o serviço público municipal. Nesse sentido, sugere-se que, ao analisar os municípios no Brasil, se passe a caracterizar as heterogeneidades entre eles, sendo o tamanho populacional apenas uma delas.

Com relação ao terceiro objetivo, a análise observou como os profissionais – nesse caso, médicos, enfermeiros e professores – constituem uma parcela significativa dos servidores. Como realçado por Evetts (2003), embora possa haver uma relação política de dominação desses grupos organizados para atuarem dentro do Estado, é inegável também que se trata de uma via de mão dupla. Estes três

grupos profissionais são centrais para que as políticas de bem-estar social sejam executadas. A proporção de médicos, enfermeiros e professores é dada, também, em função das demandas da população, dos desenhos institucionais e das políticas mobilizadas pelos entes federados.

Em relação às ocupações voltadas para a tecnologia da informação, a análise dos vínculos é limitada para informar acerca do uso de tecnologias pelo serviço público. Os resultados demonstram que, embora a quantidade de vínculos seja relativamente baixa, ela vem crescendo nas últimas décadas e, nos Executivos federal e estadual, sua participação já é equivalente a outras ocupações típicas de Estado e superior à participação destes vínculos no setor privado. Ao mesmo tempo, sublinha-se que o crescimento no setor privado é maior que em qualquer esfera do Poder Executivo. Para as próximas décadas, vislumbrar a incorporação da tecnologia no Estado pode ser um incremento aos ganhos obtidos pós-CF/1988, contribuindo para a permeabilidade das políticas sociais.

Para o prosseguimento dessa exploração, é válido compreender em que medida os entes federados têm buscado automatizar ou incrementar suas ações por meios tecnológicos. Sugere-se aqui que estes dados iniciais contribuam para: i) visualizar de que maneiras a tecnologia da informação pode melhorar serviços prestados no nível municipal; ii) estruturar atendimentos especializados para estes entes, que podem partir de níveis mais estruturados, como os estados e a União; iii) levantar informações de quais são os questionamentos e as demandas de administrações municipais para aumentar o uso de tecnologias; e iv) compreender de que maneira o uso de tecnologias pode responder às demandas por eficiência, acessibilidade, dados abertos e transparência.

## 6 CONCLUSÃO

A análise da composição do setor público brasileiro tem como objetivo compreender a trajetória de determinadas ocupações, visando discutir as formas de estruturação para o futuro breve. De maneira geral, os poderes e as esferas são heterogêneos entre si, respondendo a demandas específicas postas pelo desenho federativo. As ocupações voltadas para o Estado de bem-estar social refletem a trajetória do poder público a partir da década de 1990, que hoje preenchem grande parte do corpo profissional brasileiro. Por outro lado, as ocupações tecnológicas podem ser mobilizadas de tal maneira que esses ganhos obtidos nos últimos anos sejam expandidos. Para isso, é necessária uma proposição bem estruturada das possibilidades de absorção de profissionais dessa área para a atuação dentro do Estado.

Em resumo, os resultados apontam para uma expansão das ocupações de bem-estar social e tecnologia entre 2004 e 2019. Porém, há heterogeneidades entre os entes, visto que os municípios se tornaram mais permeados por profissionais da

saúde e da educação – na saúde, quanto maior o município, maior tende a ser a proporção de vínculos dessas especialidades. No caso das ocupações tecnológicas, a União e os estados vêm se tornando cada vez mais permeados por estes profissionais, que passam a compor seu corpo técnico.

Por fim, é importante ressaltar que este estudo se trata de um esforço pontual, tendo em vista análises mais avançadas em termos de automatização e tecnologia (como Maciente, Rauen e Kubota, 2019; Albuquerque *et al.*, 2019). O estudo tem como limitações o fato de não conseguir mensurar a interferência das terceirizações na incorporação de tecnologias pela administração pública. Além disso, a heterogeneidade dos entes federados também pode ser mais explorada, uma vez que i) o tamanho populacional é apenas uma das possibilidades de se estratificar os municípios; e ii) os estados também são heterogêneos e podem ser hierarquizados em outra oportunidade.

## REFERÊNCIAS

ABBOTT, A. (Ed.). **The system of professions: an essay on the division of expert labor**. Chicago: University of Chicago press, 2014.

ACEMOGLU, D. Technical change, inequality, and the labor market. **Journal of Economic Literature**, v. 40, n. 1, p. 7-72, 2002.

ALBUQUERQUE, P. H. M. *et al.* **Na era das máquinas, o emprego é de quem?** Estimacão da probabilidade de automacão de ocupacões no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2019. (Texto para Discussão, n. 2457).

ANDRADE, I. P. C. **O sistema de profissões no Brasil: formacão, expansão e fragmentacão**. Um estudo de estratificacão social. 2018. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Classificacão brasileira de ocupacões**. Brasília: MTE, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2NDZiJI>>.

CARVALHAES, F.; RIBEIRO, C. A. C. Estratificacão horizontal da educacão superior no Brasil: desigualdades de classe, gênero e raça em um contexto de expansão educacional. **Tempo Social**, v. 31, n. 1, p. 195-233, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3c7re6t>>. Acesso em: 28 jul. 2021.

CARVALHO, E. D. P. Emprego público e ocupacões no serviço público municipal nos anos 2000. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Burocracia e ocupacão no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011. v. 5, p. 287-308.

COSTA, N. do R.; MELO, M. A. C. de. Reforma do Estado e as mudançãs organizacionais no setor saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 3, n. 1, p. 52-67, 1998.

EVETTS, J. The sociological analysis of professionalism: occupational change in the modern world. **International Sociology**, v. 18, n. 2, p. 395-415, 2003.

FREY, C. B.; OSBORNE, M. A. **The future of employment**: how susceptible are jobs to computerisation? Oxford: Oxford Martin Programme, 2013. (Working Paper).

HARTLEY, J.; SØRENSEN, E.; TORFING, J. Collaborative innovation: a viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship. **Public Administration Review**, v. 73, n. 6, p. 821-830, 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. Brasília: IBGE, 2015.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse estatística da educação superior 2002**. Brasília: Inep, 2002.

\_\_\_\_\_. **Sinopse estatística da educação superior 2015**. Brasília: Inep, 2015.

JOHANNESSEN, J.-A. (Ed.). **The workplace of the future**: the fourth industrial revolution, the precariat and the death of hierarchies. London: Routledge, 2018.

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

MACIENTE, A. A composição do emprego sob a ótica das competências e habilidades ocupacionais. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 60, p. 33-43, abr. 2016.

MACIENTE, A. N.; RAUEN, C. V.; KUBOTA, L. C. Tecnologias digitais, habilidades ocupacionais e emprego formal no Brasil entre 2003 e 2017. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 66, p. 115-129, abr. 2019.

MATHEUS, W. **A tecnocracia a serviço da democracia?** Uma análise do impacto da abordagem tecnocrática sobre a efetividade de políticas públicas de saúde e educação nos municípios brasileiros. 2021. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021.

SANTOS, C. H. M. *et al.* O que pode dar errado quando se usam os microdados da Rais para análises do emprego público por ente federado? Um inventário dos problemas conhecidos e algumas soluções. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 65, p. 39-56, out. 2018.

SILVEIRA, L. S.; PENHA, P. H. E.; CASTRO, B. P. C. Funcionalismo público brasileiro no século XXI: transformações ocupacionais nos diferentes níveis do Poder Executivo entre 2003 e 2018. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 26, n. 84, p. 1-20, 2021.

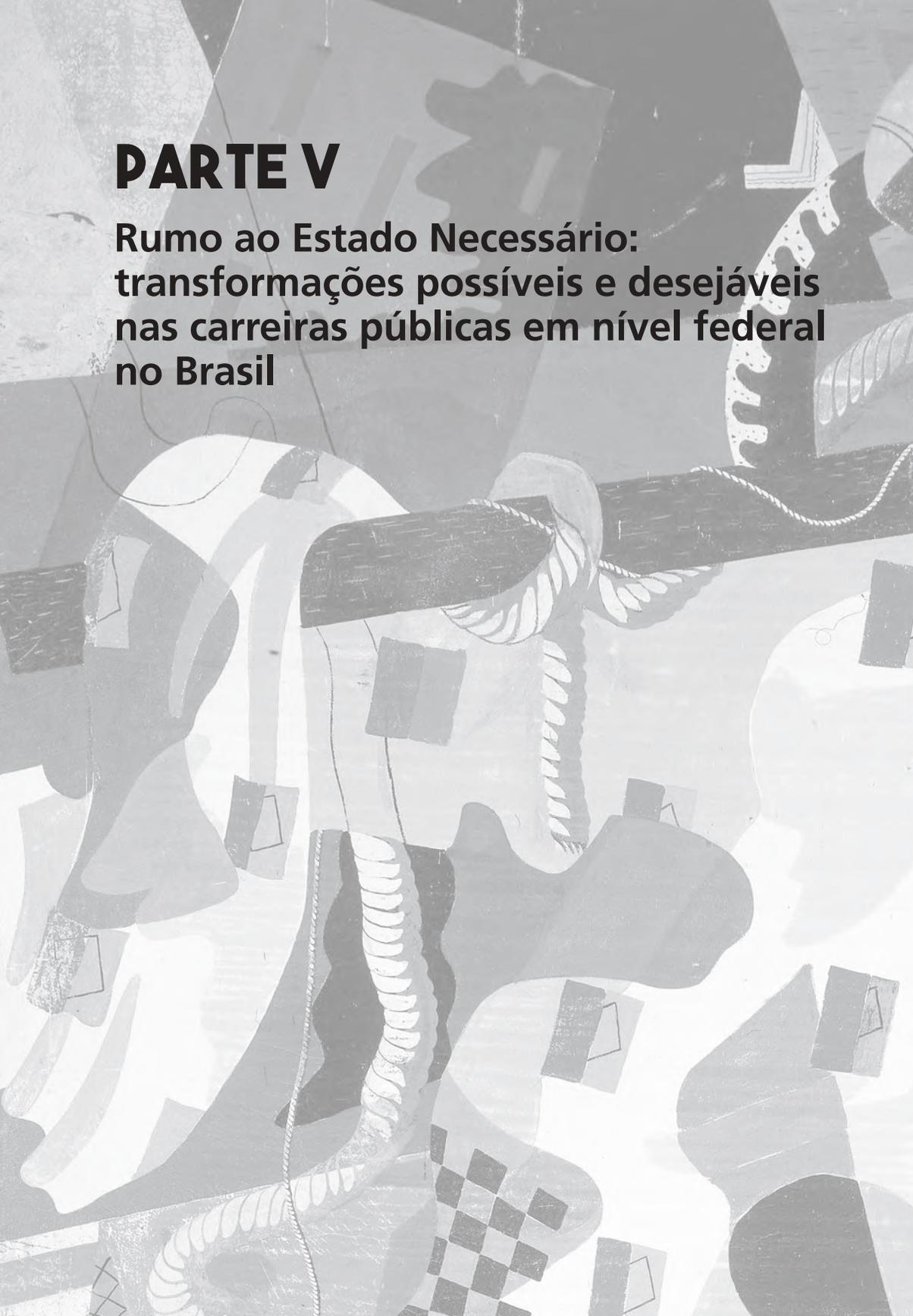
SOUZA, P. H. G. F. **A desigualdade vista do topo**: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013. 2016. Tese (Doutorado) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

WEEDEN, K. A. Why do some occupations pay more than others? Social closure and earnings inequality in the United States. **American Journal of Sociology**, v. 108, n. 1, p. 55-101, 2002.



# **PARTE V**

**Rumo ao Estado Necessário:  
transformações possíveis e desejáveis  
nas carreiras públicas em nível federal  
no Brasil**





## CARREIRAS NO SERVIÇO PÚBLICO, GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO

Luiz Alberto dos Santos<sup>1</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Carreiras públicas são instrumentos da governança, e sua existência e organização materializam uma estrutura burocrática que é essencial para a governabilidade democrática e os processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Ademais, são importantes para a ordenação econômica, a defesa do interesse nacional e da soberania do país, o *enforcement*, a regulação econômica, a garantia do acesso à Justiça e à própria produção legislativa.

O ingresso e o desenvolvimento meritocráticos, como apontam diversos estudos (Rauch e Evans, 2000; Evans, 2004; OECD, 2008; Dahlstrom *et al.*, 2011; Cavalcante e Pires, 2018), têm importante papel no desempenho governamental, assim como no próprio desenvolvimento econômico.

A organização de carreiras, no serviço público, responde, de forma direta e imediata, à necessidade de assegurar ao Estado, em todos os níveis de governo, estrutura de recursos humanos que seja compatível com suas necessidades e relacionada às suas responsabilidades definidas na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) ou nas leis orgânicas dos entes estatais. Por isso, ela se altera segundo os contextos político, econômico e social, e não é, nem deve ser, o resultado, apenas, de pressões corporativas, e não deve objetivar a geração de postos de trabalho, ou até mesmo servir de instrumento a projetos de poder de dirigentes eleitos transitoriamente e, menos ainda, dos que cultivem ambições autoritárias.

Ao mesmo tempo, essa estrutura também precisa ser orientada por uma racionalidade, na medida em que sua finalidade é conferir aos entes estatais capacidades governativas, seja no que toca à formulação, à implementação e à avaliação de políticas, nas mais diversas áreas, seja no que concerne à prestação de serviços públicos em sentido estrito, ou à execução de funções que, pelo seu caráter de

---

1. Consultor legislativo do Senado Federal; e professor colaborador da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (Ebape/FGV).

exclusividade ou expressão do poder de império do Estado, não podem ser executadas por meio de prestadores de serviços, mediante contrato.

Sem essa organização, sequer se poderia, de fato, falar em Estado; mas a extensão da organização de carreiras, por certo, depende do perfil do Estado a que estejamos nos referindo, em determinado contexto histórico. E o Estado de bem-estar social, para muito além do Estado gendarme ou do Estado mínimo comprador, como definido por Dunleavy e Hood (1994), não pode ser eficiente, eficaz ou efetivo, sem uma ampla estrutura de cargos públicos, majoritariamente organizados em carreiras, que assegure a composição de um corpo burocrático – ou seja, formado a partir de critérios de impessoalidade, ética, profissionalismo e mérito, bem como estruturado, em quantidade e qualidade, segundo os deveres estatais.

A organização de carreiras, no atual contexto, assim, não pode ser o resultado, apenas, da pressão setorial ou corporativa. Esta deve ser o resultado de uma política de gestão de pessoas, orientada por diretrizes e princípios, tema que, derivado diretamente da CF/1988, já exigia, até mesmo antes de sua promulgação, a atenção por parte do poder público, nos três níveis da Federação, dada sua importância para promover mecanismos direcionados a assegurar a continuidade das políticas públicas e a capacidade de governo, por meio de força de trabalho adequada, recrutada meritocraticamente e cuja evolução em carreiras seja pautada não somente pela impessoalidade, mas também pela eficiência, pelo incentivo ao desempenho e à qualificação e pelo reconhecimento social e profissional.

O papel que os servidores desempenham no processo de desenvolvimento de um país está ligado à forma como eles são reconhecidos.

Em perspectiva comparada, segundo Pollit e Bouckaert (2017, p. 47), os processos de reforma da gestão pública, que se realizam de forma reiterada e em contextos distintos em cada país, são afetados por elementos estruturais, culturais e funcionais; entre estes, a forma como se relacionam os executivos políticos (ministros) e os servidores do topo do serviço civil (mandarins). Trata-se, segundo os autores, de elemento funcional, mas que é fortemente influenciado por valores e pressupostos culturais. Pollit e Bouckaert destacam que

*one way to think of this is to regard it as a bargain between the two elites (Hood and Lodge, 2006). For example, top civil servants may be treated as an independent group of 'trustees' (or 'magistrates' or 'technocrats'), or they may be regarded as 'agents' for the politicians – 'battle troops for political masters to command and redeploy' (Hood, 2002, p. 319). As trustees, top officials receive a generous share of discretionary authority and a high social status. As agents of the politicians, they may receive operational autonomy and the pleasures of being trusted confidants, closely protected by the politicians, but only for as long as the latter are in power. The German (Hegelian) idea of a civil service probably comes closer to the former (trustee) model, while most top American officials are more the 'battle troops'. The career paths of the two elites may be largely separate (as in*

*the UK) or extensively intertwined, as in France, where, for example, Prime Ministers Jospin and Juppé and Presidents Mitterrand, Chirac, and Hollande had all attended the famous training school for top civil servants, the École Nationale d'Administration (ENA) (Pollit e Bouckaert, 2017).*

No Brasil, a ausência de um serviço público superior, no nível nacional, impede maiores digressões. Em regra, carreiras nas áreas de advocacia pública e fiscalização tributária estão presentes com forte poder e autonomia, mas são poucos os estados que, a exemplo da União, já adotaram medidas mais amplas e efetivas no sentido de promover a instituição de carreiras, com o objetivo de assegurar a formulação e a implementação de políticas em bases suficientes para que essas carreiras possam ser consideradas *trustees*, exercendo, no mais das vezes, o papel de *battle troops*, ou meros cumpridores das ordens do comando político do governo.

A organização de carreiras, portanto, é instrumental para que a gestão pública seja menos dependente de voluntarismos e menos sujeita às incertezas e às inseguranças provocadas pelas trocas de governo.

A alternância no poder das forças políticas que disputam as eleições, por certo, confere ao governante eleito e sua coalizão a prerrogativa de definir e implementar seu programa de governo, mas essa prerrogativa é, por definição, limitada pelos princípios constitucionais que regem a administração pública (como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).

No entanto, a capacidade de formular políticas e promover sua implementação, de acordo com as prioridades governamentais, requer um corpo administrativo burocrático, no melhor sentido weberiano, e qualificado, com visão de conjunto e perspectiva de longo prazo. Esse corpo administrativo deve estar comprometido com os valores da democracia, ser selecionado meritocraticamente, com a garantia de desenvolvimento em carreira a partir de critérios transparentes, com regularidade, e protegido contra desmandos e abusos, para que não seja, esse mesmo corpo administrativo, um mero brinquedo a serviço de interesses momentâneos.

A governança, ou o bom governo, pode ser entendida como um pressuposto para a governabilidade – ou seja, a própria capacidade de que o governo administre refere-se aos seus aspectos adjetivos e instrumentais. Trata-se da capacidade (financeira, gerencial e técnica) que determinado governo tem para formular e implementar suas políticas e seus programas, e que tem sua fonte primeira nos próprios agentes públicos ou servidores do Estado, que possibilitam esses processos de formulação e implementação das políticas públicas e representam a face do Estado diante da sociedade civil e do mercado, no setor de prestação de serviços diretos ao público, e, segundo Kaufmann e Mastruzzi (2010), reflete-se no respeito que os cidadãos e o próprio Estado têm pelas instituições que governam as interações econômicas e sociais entre estes. Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a governança pública

*is the process through which governments use public resources to develop policies and deliver programmes and services for the benefit of citizens and society. This study sees good governance as the optimisation of this process – delivering programmes and services efficiently, effectively and economically. Good governance signifies that this process is underlined by broader principles such as rule of law, transparency, integrity and accountability that work to ensure policy makers are behaving with citizens in mind (OECD, 2014).*

Contudo, como aponta Peters (2002), há uma mudança em curso, de um estilo de governo baseado em autoridade e hierarquia para um estilo de governo que assume um papel menor do Estado, em favor de abordagens governativas que se baseiam menos em autoridade formal e mais em interações entre o Estado e os atores sociais. As redes, as barganhas e as interações, mais que hierarquias, como a melhor forma de governar, seria, na sua visão, o melhor meio de entender a nova governança pública (*new public management*). Como salienta Aguillar (2007), este

*es un concepto que describe y explica la descentralización que caracteriza al actual proceso de dirección de la sociedad, su multipolaridad, su carácter de sistema (governance system, PNUD) y que ha dado pie al concepto o metáfora de “gobernanza por redes” o “gobernanza participativa” (UNCEPA/UNDESA), que en razón de la sinergia de los recursos públicos, privados y sociales incrementa la claridad, capacidad y eficacia directiva de una sociedad (Aguillar, 2007).*

Essa perspectiva, que sucede, historicamente, a abordagem burocrática e a da nova gerência pública, vem sendo denominada nova governança pública, tendo como contemporânea a governança da era digital (Pollit e Bouckaert, 2017), que coloca relevantes desafios para a administração pública, no que toca ao desenho de carreiras, às habilidades a serem exigidas dos seus integrantes e às instituições a serem estruturadas para que as relações Estado-sociedade estejam habilitadas a atuar na perspectiva do diálogo, da negociação, das barganhas e das parcerias, sem que abra mão de seu papel e se converta, apenas, em instrumento a serviço de interesses mais bem posicionados política ou economicamente.

Dessa maneira, este capítulo intenta promover a abordagem da organização de carreiras no serviço público, do papel do Estado e da participação dos servidores públicos, a partir do ingresso meritocrático, do desenvolvimento em carreira, dos monopólios funcionais e das especificidades do regime jurídico de direito público, como atores no processo de desenvolvimento.

A partir da análise da composição dos regramentos constitucionais estabelecidos pela Carta de 1988, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), da estrutura de carreiras e das regras de ingresso e desenvolvimento, bem como dos critérios para a ocupação de cargos de direção e assessoramento superiores (DAS), o capítulo buscará identificar os princípios a serem preservados e cuja implementação deve ser observada, no âmbito federativo brasileiro. Dessa forma, garante-se

que a gestão pública possa cumprir seu papel como guardião do interesse público e instrumento do Estado para garantir o cumprimento de seu papel constitucional.

## 2 A ORGANIZAÇÃO DE CARREIRAS NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL NO CONTEXTO ATUAL

Desde a década de 1930, a organização de carreiras no serviço público brasileiro vem sendo objeto de iniciativas no plano legal e administrativo, como a pioneira edição, em 1936, da Lei nº 284/1936, a Lei do Reajustamento, que instituiu o Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC) e adotou o princípio geral de formação de carreiras para os funcionários civis federais. Criou-se também o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), em 1938,<sup>2</sup> pelo Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho, para selecionar os candidatos aos cargos públicos federais e promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União. Além disso, instituiu-se, pelo Decreto-Lei nº 1.713/1939, o regime jurídico estatutário e regras para a estruturação de quadros de carreira dos servidores.

As medidas de reorganização dos quadros de pessoal do poder público editadas pelo então presidente Getúlio Vargas, sob a égide do Estado Novo, foram adotadas em contexto autoritário e centralizador,<sup>3</sup> mas modernizador, com vistas à superação do patrimonialismo então dominante, e antecedem a própria Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943, mas a estas se seguiram outras tantas iniciativas, que culminaram, mediante um longo processo de reformas e contrarreformas, na Carta de 1988 e na Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998.

As iniciativas reformistas relativas ao serviço público foram, em geral, implementadas de forma incremental, improvisada, acriteriosa ou casuística, ou até mesmo ignoradas sempre que conveniências políticas ou administrativas se impuseram. A própria regulamentação da CF/1988 e da EC nº 19/1998 foi processo inconcluso, restando ainda hoje incompleta a própria reforma administrativa de que trata o art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que previa que

---

2. O Dasp foi criado para cumprir o previsto no art. 67 da Constituição Federal de 1937 (CF/1937), que instituiu o Estado Novo e que previa a existência "junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições: i) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público" (Brasil, 1937, art. 67).

3. Além da centralização de poderes na figura do chefe do Executivo, fruto do modelo autoritário da Carta de 1937, e que aboliu o Poder Legislativo, o Decreto-Lei nº 1.202, de 8 de abril de 1939, dispondo sobre a administração dos estados e dos municípios, previa em seus arts. 1º e 2º que "Os Estados, até a outorga das respectivas Constituições, serão administrados de acordo com o disposto nesta lei" (Brasil, 1939, arts. 1º e 2º), o que determinou a existência do interventor ou do governador, além de órgãos de administração do Estado e do Departamento Administrativo do Serviço Público. O Dasp estadual teria como competências, entre outras, aprovar os projetos dos decretos-leis a serem baixados pelo interventor, governador ou prefeito; aprovar os projetos de orçamento; fiscalizar sua execução orçamentária; e "proceder ao estudo dos serviços, departamentos, repartições e estabelecimentos do estado e dos municípios, com o fim de propor, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações que devam ser feitas nos mesmos, sua extinção, distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalhos" (*op. cit.*).

a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios editarão leis que estabeleçam critérios para a compatibilização de seus quadros de pessoal ao disposto no art. 39 da Constituição e à reforma administrativa dela decorrente, no prazo de dezoito meses, contados da sua promulgação (Brasil, 1988b, art. 24).

Passados 34 anos da promulgação da Carta de 1988, o ciclo incompleto das reformas administrativas no Brasil (Santos e Souza, 2018) ainda desafia os governos a adotarem medidas para que o serviço público atenda aos princípios básicos de uma organização burocrática clássica, com suas características de regularidade, impessoalidade e eficiência, mas sem abrir espaço para a mera apropriação do poder político por essa burocracia, e torne tal burocracia *responsiva e autonomamente inserida*, como propõe Evans (2004).

Expressivos avanços foram alcançados a partir da redemocratização e da Carta de 1988, cujos princípios orientadores cumpriram papel fundamental para refrear o resistente ímpeto clientelista e patrimonialista que ainda hoje impede uma gestão pública em níveis adequados de eficiência e eficácia, mas ainda há muito a ser feito no sentido de assegurar ao Estado, nos três níveis de governo, e nos três poderes bem como nas instituições autônomas, efetivas condições para sua profissionalização, o que garantiria um serviço público não apenas responsivo à sociedade e a seus representantes eleitos, mas também menos vulnerável às injunções políticas ou aos interesses momentâneos.

Apesar da expressiva mudança no perfil da força de trabalho e sua composição, resultantes do ingresso meritocrático, da redução dos cargos de livre nomeação e exoneração, da implementação de medidas para assegurar seu provimento por servidores de carreira e da relativa redução da pulverização de cargos, ocorrida, em especial, nos últimos vinte anos, ainda há muito a ser feito para que a capacidade administrativa seja disseminada e o serviço público federal seja dotado de estrutura de carreiras que, simultaneamente, atenda aos princípios constitucionais e às necessidades do Estado em suas diferentes instâncias de formulação, implementação e avaliação de políticas, regulação e exercício das demais atividades exclusivas de Estado, assim como na prestação de serviços públicos.

Para cumprir o comando legal do referido art. 10 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, diversas tentativas foram esboçadas, algumas destas vinculadas a processos de *reforma administrativa*, mas nenhuma foi plena ou satisfatoriamente concluída.

Desde 1987, especialmente a partir da vigência da atual Constituição, diversas proposições foram submetidas ao Poder Legislativo, a começar pelo Projeto de Lei (PL) nº 242, de 1987, sucedido pelo Decreto-Lei nº 2.430/1987. Em 1989, o Executivo apresentou o PL nº 4.059, que, aprovado pela Câmara dos Deputados, foi retirado em 1993. Em 1994, após amplos debates e a elaboração de diversas

propostas alternativas, foi enviado ao Congresso o PL nº 4.407, que, por suas inúmeras deficiências, não logrou aprovação, sendo retirado em 1995 pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso.<sup>4</sup>

Paralelamente ao debate sobre a redução do tamanho do Estado, ou sua reestruturação, a organização de carreiras tecnicamente consistentes é pressuposto da atuação estatal, ainda que no contexto de tendência à sua concentração nas ações de planejamento ou formulação de políticas, regulação da atividade econômica, solução dos conflitos sociais e garantia da soberania. Há ainda, ao revés, a ocorrência de transferência, em maior ou menor grau, conforme cada país, da prestação direta de serviços para entidades de direito privado.

O atual perfil da força de trabalho – em que um grande contingente se acha em vias de passar para a inatividade<sup>5</sup> e as necessidades de sua renovação requerem uma modelagem que, nos limites da Constituição, assegure que a capacidade de resposta do serviço público à sociedade seja assegurada, e até mesmo ampliada, mas sem oneração ainda maior à sociedade.

Coloca-se, assim, uma “janela de oportunidade” para a adoção de uma gestão de carreiras reformada, que permita rever e corrigir situações indesejáveis, preexistentes, vinculadas a práticas patrimonialistas ou clientelistas, bem como a pressões corporativistas ou soluções imediatistas, adotadas sem articulação ou coerência interna, e instituir um novo quadro de carreiras, tanto quanto possível “modernizado”, mas orientado por princípios e diretrizes.

Essa solução, na perspectiva de um serviço público profissional, estruturado em carreiras, não passa pela manutenção de disparidades salariais injustificáveis entre o setor público e o mercado e/ou, até mesmo, de disparidades internas, anti-isonômicas, decorrentes da maior capacidade de pressão ou articulação de certos segmentos do serviço público. Também não passa pela adoção de políticas flexibilizadoras, notadamente na contratação de pessoal sem vínculo efetivo, que erodem perigosamente a ética do serviço público e rebaixam os padrões de comprometimento com a função pública.

Durante a discussão da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2020 (a reforma administrativa do governo Bolsonaro), foi introduzida, pelo relator, proposta de que normas gerais, a serem estabelecidas em lei federal, disponham sobre

criação e extinção de cargos públicos, concurso público, critérios de seleção e requisitos para investidura em cargos em comissão, estruturação de carreiras, política remuneratória, concessão de benefícios, gestão de desempenho, regime disciplinar, processo disciplinar, cessão e aquisição de pessoal (Brasil, 2020).

4. Um exame aprofundado do conteúdo e tramitação dessas proposições pode ser consultado em Santos (1996).

5. Ver tabela 2.

Normas dessa natureza poderiam servir à oportunidade do debate sobre o estabelecimento de diretrizes para a criação de carreiras, desta feita com *status* de lei nacional, e, se adequadamente formuladas, com base em princípios republicanos e técnicas adequadas, contribuir para que um sistema de carreiras mais racional e adequado possa ser implementado. Assim, consideram-se as circunstâncias políticas e econômicas vigentes e a situação do serviço público federal, estadual e municipal em termos de seu perfil e sua composição, diferenciações remuneratórias, tendências autonomizantes e condicionantes fiscais.

Todavia, o investimento a ser feito na formação e na organização de carreiras – e o êxito dessas medidas – será tanto mais expressivo quanto mais estratégica para o desenvolvimento e a governança for a inserção e a missão dos servidores nestas inseridos.

Assegurar que esse investimento se reverta em ganho social correspondente deve ser visto como meta prioritária das políticas a serem implementadas para capacitar e qualificar os quadros do serviço público. E esse tipo de serviço para o cidadão, para a sociedade, significa qualificar a administração pública naquelas áreas em que sua capacidade de resposta é mais baixa e onde os gargalos institucionais são mais significativos, como ainda ocorre em órgãos e entidades da área social, nos três níveis de governo. Os recursos humanos voltados a essas finalidades devem, portanto, merecer atenção especial, a fim de que se superem as disfunções mais graves, tanto no plano remuneratório quanto no que toca ao sistema do mérito que deve ser associado à instituição de carreiras.

Trata-se, portanto, de identificar em que setores da administração pública há maior grau de deficiência no que se refere à estruturação de carreiras dotadas de perfil capaz de assegurar a satisfação das necessidades do Estado e de uma gestão moderna e democrática.

Identificados esses setores, segue-se a necessidade de propor mecanismos que assegurem que tais carreiras não serão meros instrumentos para a autorreprodução burocrática,<sup>6</sup> mas que se inserirão em um processo continuado de seleção pelo

---

6. Um exemplo nada positivo, nesse sentido, tem sido a organização das *guardas municipais* pelos governos municipais. Desde seu surgimento, com a previsão no art. 144, § 8º da CF/1988, que autoriza os municípios a “constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei” (Brasil, 1988a, art. 144, § 8º), voltadas, portanto, apenas a atividades de preservação do patrimônio público, estas vêm se convertendo, cada vez mais, em instâncias policiais, ao mimetizar a estrutura de polícias militares, ampliar seus efetivos e assumir funções de segurança pública. Em 2014, a Lei nº 13.022 definiu o Estatuto Geral das Guardas Municipais, incumbindo-as da função de proteção municipal preventiva e prevendo entre suas funções “prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais” (Brasil, 2014). Em 2018, a Lei nº 13.675 as incluiu como órgãos do Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Nesse ano, o STF adotou decisões concedendo a membros dessas entidades a aposentadoria especial, assegurada aos policiais pela Lei Complementar (LC) nº 51/1985, por exercerem atividade de risco. Em 2021, o tribunal deu fôlego a essa tendência, eliminando restrições do Estatuto do Desarmamento, para que as guardas municipais em pequenas cidades tenham direito ao porte de arma. Por fim, o parecer do relator à PEC nº 32/2020 as insere, definitivamente, como mais uma polícia, no *caput* do art. 144 da Constituição. Esse fortalecimento, motivado, essencialmente, pelo *lobby* das próprias guardas municipais, tem tido efeitos perversos, como atividades de repressão com o uso da violência bem como abusos e arbitrariedades cometidas a pretexto de colaboração com a preservação da ordem pública.

mérito de quadros qualificados, remunerados com justiça e razoabilidade e cujos mecanismos de desenvolvimento internos à carreira sejam capazes de assegurar motivação, permitir a aferição do seu desempenho, incentivar o aprendizado e assegurar a capacitação continuada de seus integrantes.

## 2.1 Carreiras, sistema do mérito e desenvolvimento

A organização e a estruturação de carreiras no serviço público constituem-se, simultaneamente, em instrumento indispensável para assegurar a governabilidade democrática<sup>7</sup> e o desenvolvimento de uma “ética da responsabilidade” na administração pública. Segundo destaca a OCDE,

*career-oriented systems with an internal mobility across different parts of the administration have shown themselves to be well suited for the development of a set of desirable core values and a strong public servant ethos. Countries where strengthening these are high priority issues may find that traditional rules and arrangements are still an optimal model (OECD, 2008, p. 22).*

Como alerta ainda a OCDE, é necessário estabelecer uma estratégia de desenvolvimento de habilidades que possibilite uma gestão de competências, investindo-se no aprendizado como parte central do trabalho dos servidores, especialmente nesse contexto de mudança e avanço tecnológico acelerado (OECD, 2017, p. 83). Aprendizado ao longo de toda a vida será, assim, essencial não apenas para o desenvolvimento na carreira, mas também para preservar habilidades e sua relevância. Deve-se desenvolver organizações que motivem os servidores a serem curiosos, inquisidores, investigadores e, sobretudo, a aprender, propiciando-se oportunidades para todos e reconhecendo-se o aprendizado como parte do desempenho e do desenvolvimento na carreira.

Isso se verifica à medida que corpos profissionalizados de servidores públicos são capazes de assegurar aos governos suporte técnico adequado ao desenvolvimento de suas opções políticas e, ao mesmo tempo, à garantia de sua implementação segundo critérios de racionalidade, eficiência e eficácia, ao reduzir o grau de desperdício dos recursos públicos, imprimir às políticas públicas coerência interinstitucional e assegurar capacidade de articulação, acompanhamento e coordenação das ações de governo nas diversas áreas. Como afirmam Rauch e Evans (2000, p. 65),

*without the help of the state bureaucracy, it is difficult if not impossible to implement or maintain a policy environment that is conducive to economic growth. We have argued that several relatively simple, easily identifiable structural features constitute the key ingredients of effective state bureaucracies: competitive salaries, internal promotion and career stability, and meritocratic recruitment.*

7. O termo *governabilidade democrática* diz respeito à ação estatal que, além da capacidade governativa, garante ou favorece a formação ou preservação autônoma de valores sociais e o processo de estruturação social correspondente (Castro, 1996, p. 5).

Em *Economia e Sociedade*, em sua teorização sobre a vinculação entre a existência de corpos burocráticos e a eficiência, em sentido amplo, afirma que a administração burocrática é, por toda a parte, a forma mais racional de exercício da dominação,

porque nesta se alcança tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade – isto é, calculabilidade tanto para o senhor quanto para os demais interessados –, intensidade e extensibilidade dos serviços, e aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefas (Weber, 1999, p. 145-146).

Seu crescimento e sua aplicação a todas as formas de associação modernas em todas as áreas constituem “a célula germinativa do moderno Estado ocidental”, sendo “pura e simplesmente inevitável para as necessidades de administração de massas (de pessoas ou objetos)” (Weber, 1999). Assim, somente existiria escolha possível entre *burocracia* e *diletantização* da administração, e o grande instrumento de superioridade da administração burocrática é o conhecimento profissional, o que leva a uma cada vez maior especialização da burocracia em face do desenvolvimento econômico.

O pressuposto, para Weber, dessa instituição é o recrutamento baseado no mérito, que atende, sobretudo, ao princípio da eficiência, e a aferição de capacidades e qualificações, mediante “provas”, constitui-se em diferencial relevante em relação à administração patrimonial. Assim, somente é legítima a investidura do servidor público (burocrata) quando seu mérito é regularmente aferido e, particularmente, no ingresso, por meio de procedimentos impessoais que levem em conta, tão somente, as habilidades, os conhecimentos e as qualificações para o exercício da função.

Na mesma linha defendida por Weber, Peter Evans destaca que a importância do recrutamento meritocrático e de uma carreira a longo prazo é decisiva para a superação da fase predatória do Estado e a construção de uma coerência corporativa no seu âmbito que permita enfrentar a ameaça da maximização individual e a consecução da própria eficiência administrativa.

Um recrutamento meritório altamente seletivo e uma carreira de longo prazo criam um compromisso e um sentido de coerência corporativa. O agudo contraste entre o caráter weberiano do Estado desenvolvimentista e o caráter pré-burocrático e patrimonial do Estado predatório reforma a proposição de que a ineficiência pode ser atribuída mais à escassez do que ao excesso de burocracia (Evans, 2004, p. 92).

Segundo Rauch e Evans (2000), o recrutamento meritocrático é o elemento da estrutura burocrática mais importante para aperfeiçoar o desempenho. Para esses autores, promoção interna e estabilidade estão, no melhor dos casos, em segundo

lugar, e o que é realmente decisivo para o bom desempenho é o recrutamento altamente meritocrático.

Essa abordagem é reforçada por Carl Dahlström, Victor Lapuente e Jan Teorell (2012), que apontam que o profissionalismo burocrático é uma forte barreira à corrupção. Segundo esses autores, a corrupção, em 52 países, foi diretamente impactada por esse fator: o recrutamento baseado no mérito foi o único aspecto das burocracias que consistentemente reduziu o suborno, e o recrutamento altamente meritocrático está diretamente associado ao bom desempenho burocrático.

Também a OCDE (2020, p. 106) aponta essa associação: um serviço público baseado em mérito contribui para menor corrupção geral em todas as áreas do setor público. E, destacando-se o trabalho de Charron *et al.* (2016), são indicados alguns aspectos positivos:

- *Meritocratic systems bring in better qualified professionals who may be less tempted by corruption.*
- *Meritocracies create an esprit de corps which rewards hard work and skills. When people are appointed for non-meritorious reasons, they may be less likely to see the position itself as legitimate, but instead as a means to achieve more personal wealth through rent-seeking behaviour. There is also a motivational quality about merit systems which reinforces public service.*
- *Another way that meritocracy has been shown to reduce the risk of corruption is by providing long-term employment. This tends to promote a longer-term perspective to decision making which reinforces the employee's commitment to their job and makes it less tempting to engage in short-term opportunism presented by corruption. Conversely, if people know that their job will not last long, they may be more easily encouraged to use their position for personal gain during the short time they have.*
- *The separation of careers between bureaucrats and politicians is also shown to provide incentives for each group to monitor each other and expose each other's conflicts of interest and risks for corruption. Conversely, when the bureaucracy is mostly made of political appointments, loyalty to the ruling party may provide disincentives for the bureaucracy to blow the whistle on political corruption (and elected officials may be also more willing to take action on corruption within the bureaucracy).*

Segundo Charron *et al.* (2016), há vários mecanismos pelos quais se espera que uma burocracia baseada no mérito possa conter a corrupção. Funcionários baseados no mérito podem ser menos propensos a comportamentos corruptos simplesmente porque a mera posse de qualificação ou a aprovação em um processo seletivo produz um conjunto mais capaz de funcionários. Além disso, servidores mais competentes são mais propensos a resistir às pressões políticas do dia a dia, e o serviço público de carreira tende a socializar e internalizar as normas de boa conduta de seu *esprit de corps*, quando a meritocracia e o trabalho, em vez de

conexões, são a chave para uma carreira de sucesso no setor público. Também a perspectiva da estabilidade ou longa permanência tem um impacto, pois os servidores são recompensados por assumirem um compromisso vitalício com a administração pública, que, por sua vez, os incentiva a negligenciar pressões políticas míopes e de eficiência e “torna os retornos rápidos dos negócios corruptos menos atraentes” (*op. cit.*), além de incentivar pessoas mais competentes a ingressar no setor público e criar uma espiral virtuosa. Por fim, a separação das carreiras entre políticos e burocratas permitiria a estes últimos um melhor monitoramento das atividades potencialmente inadequadas dos demais – e vice-versa –, atuando com *veto players* a condutas indevidas.

A adoção desse sistema, característico da burocracia weberiana, é apontada, inclusive, como capaz de contribuir para a adoção de um modelo gerencial de gestão pública, pois trata-se de pré-condição para que a administração pública possa atuar de forma impessoal e com a competência necessária às flexibilidades inerentes a esse modelo (Abrucio, 1993, p. 35).

No entanto, na atualidade, o ideal meritocrático segundo o qual o crescimento do indivíduo e seu acesso às oportunidades e às conquistas devem ser resultado de suas capacidades e esforço pessoal, e não aelos de nascimento ou classe social, tem sido submetido à prova, dada a elitização que vem acompanhando o processo.

Cada vez mais, em economias desenvolvidas, o acesso à educação superior ou de pós-graduação de alta qualidade é associado à posse de meios, ou a um histórico de formação, ao longo da vida, em escolas de qualidade, em geral no sentido particular, com acesso a todos os meios necessários a essa educação (acesso à cultura, a livros e à tecnologia), e ingresso tardio no mercado de trabalho, em favor da sua maior escolarização. Como destaca Daniel Markovits, em *The meritocracy trap*, essa meritocracia requer das famílias investimentos de milhares de dólares, e um “emprego meritocrático” exige dos adultos dessa elite trabalhar com afinco, “explorando impiedosamente sua educação a fim de extrair um retorno desses investimentos, e levam a uma competição impiedosa e duradoura para assegurar renda e *status* por intermédio de sua própria indústria excessiva” (Markovits, 2019, tradução nossa).

O surgimento dessa nova casta meritocrática, que se autorreproduz, estaria provocando um aumento da desigualdade e, paradoxalmente, fechando as portas aos que não têm renda ou laços familiares poderosos, economicamente, para integrar o círculo que leva às melhores universidades e aos melhores empregos, em áreas como finanças, advocacia, economia e medicina. E, nessa perspectiva, a meritocracia converte-se em seu oposto, ao concentrar vantagens e sustentar iniquidades tóxicas, bem como ao concentrar e transmitir, dinasticamente, riqueza e privilégio entre gerações. Dessa forma, excluiu-se amplamente a classe média dessas vantagens e ampliou-se o *gap* entre os ricos e o resto. Assim, afirma Markovits, essa meritocracia

bane a maioria dos cidadãos para as margens de sua própria sociedade, “enviando crianças de classe média para escolas sem brilho e adultos de classe média para empregos sem futuro” (Markovits, 2019, tradução nossa).

A meritocracia, nesses termos, transforma a educação em uma rigorosa disputa entre os que desejam integrar essa elite. Ou seja, para ter acesso a esta, esse nível de educação, embora não seja condição suficiente, é condição necessária, o que afasta a classe média e as classes mais baixas da competição. E, ainda, destaca Markovits (2019), esse movimento afeta a própria capacidade de o Estado agir contra a desigualdade, e até mesmo de atrair e reter talentos:

*Meritocracy enhances the elite's power to resist the state. Meritocratic inequality creates incentives for the most skilled workers to grow rich by devoting themselves to defending still richer people's fortunes against government encroachment. By inventing the superordinate private-sector job, meritocracy endows a class of workers – accountants, bankers, and lawyers – with the means and the motive to block the state's efforts to seize, or even just to regulate, elite wealth.*

*These jobs are new – direct creations of meritocracy. Historically, the private sector did not value managerial and professional skills, and the state (which required such skills) faced effectively no private competition for elite labor. Into the early twentieth century, top civil servants were paid ten or even twenty times the median wage. And even at midcentury, elite government incomes remained roughly equivalent to their private-sector counterparts. In 1969, a congressperson was paid more than he might make as a lobbyist, a federal judge received perhaps half what he might have commanded at a law firm, and the secretary of the treasury was paid a salary that was smaller than but broadly comparable to what he might have made in finance. The best-educated and most skilled workers therefore naturally gravitated toward government or other public jobs (as when subsequent sons, deprived by primogeniture of inherited lands, joined the military or the clergy), simply because they had no better (or even credible) private alternatives. This kept regulators ahead of the people whom they regulated and helped the state effectively to govern even its richest subjects.*

*Meritocratic inequality, by contrast, sharply increases elite private-sector wages, even as democratic sensibilities keep public-sector wages stagnant or falling. Together, these developments have completely reversed the earlier order, so that superordinate workers now earn many times more in the private sector than in government jobs. A congressperson becoming a lobbyist might multiply her income by a factor of ten, from \$175,000 to perhaps \$2 million; the chief justice of the Supreme Court earns roughly \$270,000, while the very most profitable law firms pay their average partners over \$5 million annually, or roughly twenty times as much (and the signing bonus paid to former law clerks at the Supreme Court, who are perhaps two or three years out of law school, is now \$400,000); and the secretary of the treasury earns a little more than \$200,000 annually, whereas the CEOs of JPMorgan Chase, Goldman Sachs, and Morgan Stanley might average incomes of \$25 million, more than a hundred times as much (Markovits, 2019).*

Nos Estados Unidos, as críticas à meritocracia têm permeado diversas análises, em particular em razão do acesso à educação superior e das mudanças no mercado de trabalho, que têm levado ao aumento da exclusão e da concentração de renda e poder. Categoricamente, Robert Reich (2020) afirma: *“don't believe the system is a meritocracy in which ability and hard work are necessarily rewarded. Today the most important predictor of someone's future income and wealth is the income and wealth of the family they're born into”*.

A composição das carreiras no serviço público brasileiro, cuja adesão ao sistema do mérito, de forma ampla, é fenômeno inaugurado pela Carta de 1988 – dadas as enormes brechas ao sistema, antes existentes –, já começa a ressentir-se desses mesmos problemas, o que tem exigido a adoção de ações afirmativas.

A figura do “concurseiro”, assim, tem dupla face: de um lado, a do indivíduo que estuda dezoito horas por dia e se prepara por anos, disputando sucessivos certames, em busca de uma oportunidade de trabalho que, de outra forma, não teria, por faltarem-lhe laços familiares e poder econômico; de outro, a de alguém que, por ter tido acesso a cursos superiores e pós-graduação de qualidade e poder arcar com os custos de cursos preparatórios e dedicar-se integralmente aos estudos, detém vantagens relevantes em sua competitividade, em um país com altíssima concentração de renda e níveis inaceitáveis de pobreza e pobreza extrema.

E, uma vez ingressada no serviço público, essa elite – admitida por meio do concurso – não necessariamente terá o compromisso com a carreira pública, mas, apenas, poderá estar interessada, dada a necessidade de obter o máximo de ganhos em recompensa ao investimento feito, em galgar posições que, eventualmente, possam proporcionar-lhe oportunidades melhores, até mesmo em áreas privadas, por meio do sistema de “portas giratórias”, notadamente em áreas como as carreiras jurídicas, da administração tributária, da área regulatória – inclusive do sistema financeiro – ou, como sói ocorrer, nas áreas das finanças públicas.

Recrutar e reter, para carreiras nessas atividades, indivíduos vocacionados para o serviço público, portanto, é ainda mais difícil que em atividades como magistério, assistência social, saúde ou até mesmo segurança pública. Tal desafio precisa ser enfrentado para que o ingresso meritocrático, pedra basilar de um serviço público profissional, não seja desvirtuado e o Estado não seja subordinado ao interesse individual, em detrimento do bem comum.

Winston Churchill dizia que a democracia seria a pior forma de governar, exceto todas as outras.<sup>8</sup> Da mesma forma, podemos dizer que o recrutamento meritocrático é a pior forma de selecionar pessoas – exceto todas as outras. Fortalecer e aperfeiçoar o sistema do mérito, a partir desse alicerce, é, portanto, inevitável.

Por fim, a implantação de um sistema de carreiras deve estar inevitavelmente associada à instituição de mecanismos efetivos associados ao sistema do mérito. Mas, a par da adequação dos processos seletivos, assegurando-se o concurso público como meio exclusivo de provimento dos seus cargos, as normas relativas ao avanço e à promoção requerem necessariamente que se equacione o problema da avaliação de desempenho no cumprimento de tarefas e responsabilidades dos servidores.

## 2.2 O quadro atual

A complexidade da atual estrutura de planos de cargos e carreiras, embora tenha sido reduzida em face de sucessivas medidas legislativas que extinguiram ou colocaram em extinção grande número de cargos preexistentes, em parte com vistas a viabilizar a terceirização de atividades, mas também por tratar-se, em muitos casos, de cargos com conteúdos atributivos obsoletos ou desnecessários na atual configuração do aparelho estatal, é ainda significativamente elevada.

Em relação ao quadro de pessoal da administração pública federal, não existem soluções simples. A flexibilização nos requisitos para ingresso no serviço público ocorrida após 1970 acarretou problemas como o empreguismo, o nepotismo e uma acelerada desqualificação dos quadros da administração direta, autárquica e fundacional.

A aprovação do novo *Estatuto dos Servidores*, em 1990, poderia ter servido para lançar luzes sobre o problema. No entanto, a fragilidade conceitual da Lei nº 8.112/1990 nada mais fez do que agravar um quadro já complexo. A começar pela tentativa de efetivação de todos os celetistas, estabilizados e não estabilizados, em cargos públicos. Além disso, pela definição pobre e inconsistente de cargo público, pouco útil à estruturação de carreiras. E mais, pela completa ausência de conceitos relativos à *carreira*, à *classe* e às formas de desenvolvimento, limitando-se o estatuto a dispor que seriam formas de provimento a nomeação, a promoção, a ascensão, a transferência etc. O capítulo III do Estatuto dos Servidores de 1952, concernente à promoção, foi abolido, deixando-se a matéria sem disciplinamento estatutário. Previu a Lei nº 8.112/1990, apenas, que os requisitos para ingresso e desenvolvimento do servidor na carreira, mediante promoção, ascensão e acesso,

---

8. "Many forms of Government have been tried, and will be tried in this world of sin and woe. No one pretends that democracy is perfect or all-wise. Indeed, it has been said that democracy is the worst form of Government except all other forms of that have been tried from time to time; but there is the broad feeling in our country that the people should rule, continuously rule, and that public opinion, expressed by all constitutional means, should shape, guide, and control the actions of Ministers who are their servants and not their masters" (Winston S. Churchill, 11 de novembro de 1947).

seriam estabelecidos pela lei que viesse a fixar as diretrizes do sistema de carreira na administração pública federal e seus regulamentos, instrumento cuja inexistência consiste no principal obstáculo técnico, jurídico e político a ser superado, com vistas à reconstrução da base conceitual necessária para o tratamento do problema.

Partindo-se desse quadro, é tarefa extremamente árdua conciliar o ideal, o tecnicamente correto e o possível. Em parte, por força disso, as iniciativas recentes no sentido de dar tratamento à questão da implantação de planos de cargos não obtiveram sucesso, dada sua inadequação à complexidade do problema ou até mesmo a inexistência de bons referenciais no campo jurídico-formal.

Em grande parte, as medidas adotadas para a reestruturação ou estruturação de carreiras têm gerado soluções simplistas e paliativas que repetem erros do passado, partindo de premissas inexistentes ou de conceitos inaplicáveis ao nosso sistema jurídico-administrativo.

Enquanto não se opera a revisão ou a implantação dos planos de carreira do Poder Executivo, em face da própria ausência das diretrizes gerais exigidas pela Lei nº 8.112/1990, diversos setores deram encaminhamento a planos próprios, para atender aos seus interesses específicos. Tais soluções evidenciam, contudo, em muitos casos, a intenção de servirem antes como instrumentos para a instituição de vantagens ou promover aumentos de remuneração e, até mesmo, a consolidação de situações irregulares geradas ao longo do tempo, do que como mecanismos para promover a efetiva organização dos quadros de pessoal em razão das necessidades da organização e de suas funções.

A mesma situação se revela em outras instâncias da administração, fora da alçada do Poder Executivo. Superada a exigência constitucional de aplicação aos servidores do Legislativo e do Judiciário do mesmo sistema de classificação de cargos do Executivo, como pressuposto para a isonomia de vencimentos, aqueles poderes têm implementado, apesar da inexistência das diretrizes gerais, planos de cargos próprios, que ignoram a necessidade de suas estruturas sobre conceitos homogêneos de cargo, classe e carreira que considerem as especificidades das tarefas por estes executadas.

A adoção de um conceito fluido de carreira baseado na tese de que, sendo todos os cargos de denominação, complexidade e natureza idênticas, integrantes da mesma carreira, é, na sua essência, como evidenciam as decisões do STF, inconstitucional.

Esse conceito de carreira, supostamente baseado no sistema de carreira adotado parcialmente na Alemanha e orientado para permitir a evolução do servidor na carreira, na prática tem servido como um meio de garantir flexibilidade na alocação dos recursos humanos – os quais poderiam, dado o conceito de cargo adotado, assumir, mediante simples treinamento ou satisfação de requisito de

formação, quaisquer atribuições no interior da organização, ainda que diferentes daquelas para as quais foram recrutados –, inclusive por meio de mecanismos como a mobilidade, promoção com mudança de nível, ou ascensão funcional, calcados no modelo de carreira unificada.

A tese foi, ao longo de muitos anos, defendida por várias entidades representativas dos servidores públicos federais,<sup>9</sup> uma vez que a adoção do modelo da carreira baseado no regime de corpo, ao contrário do regime de cargo, possibilitaria uma ruptura com a estrutura tradicional e propiciaria o efetivo desenvolvimento do servidor na carreira, enriquecendo-se continuamente o cargo à medida que fosse seu ocupante desenvolvendo novas aptidões e qualificações, valorizando-se sua condição de trabalhador como instrumento da organização, em seu sentido mais amplo. Trata-se de questão polêmica, até mesmo no nível conceitual, encontrando-se na doutrina verdadeiras contradições, como a formulada por Ivan Rigolin (1991, p. 169-171), que admite a exigência de concurso público para qualquer investidura e, especialmente, para o ingresso em cargos de carreira, mas considera como verdadeira carreira a vertical, em que ocorre uma sucessão de cargos ou empregos diferentes, desde que com conteúdos atributivos afins, aos quais o servidor ascende à medida que adquire qualificações.

Esse modo de organização de carreiras encontra respaldo parcial no próprio texto do atual Estatuto dos Servidores (Lei nº 8.112/1990), que definiu, no seu art. 3º, que “cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor” (Brasil, 1990, art. 3º).

Tendo-se em vista a revogação do conceito previsto na Lei nº 1.711/1952, e que sobreviveu ao próprio sistema da Lei nº 5.645/1970, seria este, portanto, o conceito legalmente válido a ser considerado para efeito da organização de carreiras no serviço público federal. Tal conceito de cargo já tem demonstrado, no entanto, pelo menos em relação aos critérios para classificação, forma de ingresso, promoção e acesso, sua inadequação para os fins de orientar a elaboração dos planos de carreira de classificação de cargos, uma vez que, nos termos ali previstos, as atribuições dos cargos não são elementos da estrutura organizacional, mas definidos em função desta, portanto, mutáveis. Além disso, a natureza legal do conceito não é suficiente

---

9. A tese já foi defendida, no passado, embora com enfoques diferentes, pela Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal (Condsef), entidade que representa majoritariamente os servidores não integrantes de carreiras específicas, e pela Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil (Fasubra), entidade representativa dos servidores técnico-administrativos das instituições federais de ensino superior. Em 17 e 18 de maio de 2002, a Condsef aprovou, em sua plenária, proposta que defendia a organização de carreiras “integradas por cargos cujos conteúdos atributivos e denominações corresponderão aos núcleos de competências, natureza de atribuições e requisitos de qualificação diretamente vinculadas às atividades finalísticas desenvolvidas em caráter exclusivo pelos respectivos órgãos e entidades da administração pública federal por eles abrangidas, ou vinculados às atividades de apoio e suporte técnico e operacional indispensáveis a essas atividades”.

para suplantar os limites constitucionais vigentes, o que o torna não apenas de escassa utilidade, como também questionável quanto ao mérito do seu conteúdo.

A estruturação de carreiras genéricas na administração pública evidencia a intenção de contornar as limitações constitucionais pela adoção de um novo conceito de carreira que desconsidera o tipo de atividade exercida pelo servidor. Essa atividade, em uma carreira, deve ser sempre, essencialmente, do mesmo tipo, variando em complexidade de uma classe para outra.<sup>10</sup>

Em qualquer das formas propostas (carreira unificada, carreiras genéricas, carreiras específicas por função de governo ou carreiras por atividades vinculadas a funções), não fica claro o verdadeiro critério para unir os cargos em determinada carreira. A carreira unificada por poder é uma forma de “carreirão”. A carreira específica por atividade pode ser entendida como *carreira por função*, *carreira por área* ou *carreira por atribuição*, podendo gerar, no limite, as *carreiras por órgão*, identificados com atividades ou funções de governo.

Como apontam Graef e Carmo (2008),

apesar das distorções e diferenças presentes nesse quadro, produto da evolução na estruturação de planos de carreira com base nas pressões setoriais, sem diretrizes centrais que reflitam uma visão integrada da administração pública, podemos constatar uma preponderância de planos de carreira por órgão/quadro (modelo autárquico) nas autarquias e fundações públicas (administração indireta) e, carreiras organizadas por especialidade (atividades setoriais específicas ou atividades especializadas de caráter transversal, comuns a todos ou vários órgãos ou sistêmicas), na administração direta, com manutenção das atividades de direção e assessoramento superior separadas no grupo DAS, remanescente do antigo PCC, e gestores governamentais de carreira inseridos de forma transversal na maioria dos ministérios e na Presidência da República. Esta constatação é importante para um necessário reordenamento em um futuro próximo. O caminho mais fácil para uma solução mais homogênea em termos filosóficos nas entidades da administração indireta é, pois, a generalização das carreiras por órgão/quadro. Já na administração direta, que, por ser composta por órgãos sem personalidade jurídica própria pode optar pela constituição de um quadro único de pessoal, a perspectiva mais inteligente e menos complexa será o

---

10. Em 6 de outubro de 2021, o Tribunal de Contas da União (TCU) aprovou a Resolução nº 332, autorizando que servidores que prestaram, originalmente, concurso para o cargo de analista de controle externo – área de apoio técnico e administrativo, cuja atribuição legal é o “desempenho de todas as atividades administrativas e logísticas de nível superior relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo do Tribunal de Contas da União”, possam atuar em auditorias, exercendo as atribuições dos cargos de analista de controle externo – área de controle externo, aos quais compete “o desempenho de todas as atividades de caráter técnico de nível superior relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo do Tribunal de Contas da União”. A medida foi denunciada pela Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC), por caracterizar exercício indevido das funções finalísticas do órgão por servidores que não detêm a qualificação necessária, e, com efeito, caracteriza hipótese de provimento derivado vedada pela Constituição. Para o TCU, porém, a medida justifica-se em função da impossibilidade de reposição de vagas abertas por aposentadorias, de modo a permitir que pelo menos duzentos servidores que atuam na área administrativa passem a exercer atividades de auditoria (Nunes, 2021).

modelo de carreiras organizadas por especialidade, específicas ou comuns a vários órgãos, o que exigirá poucas alterações em algumas situações constituídas.

O processo de evolução da reorganização dos planos de carreira na administração pública federal revelou distorções, inconsistências conceituais e suas derivações em termos de conflitos de competências e atribuições, conforme analisado acima, como consequência da incapacidade dos órgãos centrais de gestão pública em oferecer um projeto global de diretrizes de um novo sistema de carreiras que orientassem esse processo de reorganização, mas também revelou uma enorme capacidade de mobilização dos quadros dirigentes, do corpo gerencial e técnico de nossas instituições públicas na busca de alternativas e soluções para os grandes problemas que nossas organizações e nosso país enfrentaram e continuam enfrentando e, o grande processo de mudanças econômicas, sociais, políticas, tecnológicas e gerenciais que estamos vivenciando e que exigem respostas cada vez mais rápidas e audazes de parte das organizações em geral. Assim, apesar das inconsistências e distorções, é necessário concluir que sem esse processo de mobilização e busca de soluções de nossas organizações, em esperar por soluções gerais (que os órgãos centrais foram incapazes de gerar) e, às vezes até conflitando com os órgãos centrais, revela elementos positivos que permitiram o desenvolvimento e a modernização das organizações e possibilitou que essas organizações chegassem a um nível de desempenho superior ao da situação anterior no cumprimento de suas missões. Na mesma linha de raciocínio, outro elemento que não pode passar despercebido é a tendência de busca de maior autonomia administrativa e gerencial nas entidades com competências voltadas para atividades executivas, com a estruturação de seus planos de carreira próprios e independentes do restante da administração. Nesse sentido, entendemos que a tendência de organização de planos de carreira por órgão ou entidade na administração indireta objetiva maior autonomia decisória e menor dependência externa das unidades responsáveis pela execução das ações de governo e de prestação de serviços aos cidadãos. Trata-se de uma resposta às pressões da sociedade, que exige melhorias na prestação de serviços e reclama ações mais decisivas do poder público para a solução dos problemas que a população enfrenta. É necessário que analisemos, pois, esse processo de forma a reconhecer e aproveitar os aspectos mais positivos e avançar no aprofundamento da revolução gerencial. Isso implica reconhecer a necessidade de maior autonomia na gestão das organizações com vistas à melhoria do desempenho das nossas unidades executivas. A administração direta necessita se reestruturar, implementar novos modelos de gestão com ênfase no alcance de resultados e novas formas de supervisão e controle em substituição às tradicionais formas de controle formais. Nossa perspectiva geral deve se orientar mais para o alcance

de resultados do que para a administração dos meios. A regulamentação do dispositivo constitucional que autoriza a contratualização do desempenho adquire grande relevância nesse contexto.

O resultado desse processo de reorganização de carreiras é apontado como caótico por Moreira e Lucio (2012):

Mais recentemente, algumas destas figuras organizativas dos cargos foram definidas em outras legislações específicas de criação de carreiras ou planos, como é o caso na década de 90 da Lei nº 8.829, de 1993, que trouxe definição de “carreira”, e, na década seguinte, da Lei nº 11.091, de 2005, com uma definição de “plano de carreira”. No entanto, estas definições são bastante distintas entre si e acabaram sendo específicas para as legislações de que fazem parte, bem como acabaram por serem modificadas na prática quando da criação de outras carreiras ou planos, contemporâneos a estas mesmas legislações, demonstrando a ausência de coerência e de consenso dos conceitos utilizados à época. Exemplo disto é que aquelas figuras já existentes na década de 90, quando da edição da Lei nº 8.112, somam-se hoje a outras, como “planos de carreiras e cargos”, “plano especial de cargos”, “plano de carreiras dos cargos”, “estruturas remuneratórias diferenciadas” e “quadros específicos”. Um exame mais aprofundado destas diferentes figuras nos mostra, ainda, que suas distinções não se limitam entre si, mas dentro delas próprias, em face dos conceitos distintos que ao longo do tempo foram sendo utilizados para cada uma delas, o que contribui ainda mais para o cenário caótico e complexo da organização dos cargos no serviço público federal. Ao analisarmos, por exemplo, as estruturas denominadas formalmente em Lei como “carreira”, verificamos que estas vêm sendo construídas com diferentes formatos desde a década de 80, quando o PCC, criado na década anterior, já enfraquecido começava a desmanchar-se.

Ilustrando-se essa cacofonia organizacional e com base na abordagem de Aldino Graef (2009), pode-se, *grasso modo*, identificar agrupamentos de cargos e carreiras, conforme descrito a seguir.

- 1) Carreiras estruturadas por áreas de atividades governamentais:
  - a) plano de carreiras da área de ciência e tecnologia;
  - b) carreira de especialista em meio ambiente; e
  - c) carreira da seguridade social e trabalho/carreira da previdência, saúde e trabalho – agrupamento de cargos com origem no plano de cargo e carreira (PCC).
- 2) Modelo autárquico (carreiras estruturadas por órgão ou entidade específica):
  - a) Banco Central do Brasil (BCB): carreira de especialista do Banco Central do Brasil – composta por cargos genéricos de analista e técnico – e carreira de procurador do BCB;

- b) carreiras de oficial de inteligência e oficial técnico de inteligência da Agência Brasileira de Inteligência (Abin); carreiras de agente de inteligência e agente técnico de inteligência, composta pelo cargo de agente técnico de inteligência da Abin;
  - c) carreira previdenciária/carreira do seguro social – agrupamento de cargos com origem no PCC;
  - d) carreiras das agências reguladoras (especialista e técnico, analista administrativo e técnico administrativo);
  - e) carreiras do Departamento Nacional da Produção Mineral da Agência Nacional de Mineração – DNPM/ANM (especialista em recursos minerais e técnico em atividades de mineração, e analista e técnico administrativo);
  - f) carreiras de pesquisa e desenvolvimento em informações e avaliações educacionais e de suporte técnico em informações educacionais no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); e
  - g) carreiras de financiamento e execução de programas e projetos educacionais (especialista) e de suporte técnico ao financiamento e execução de programas educacionais (técnico) no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).
- 3) Carreiras por atividades específicas:
- a) policial rodoviário federal;
  - b) auditor fiscal federal agropecuário;
  - c) auditoria da Receita Federal do Brasil – RFB (carreira tributária e aduaneira);
  - d) auditor fiscal do trabalho;
  - e) procurador da Fazenda Nacional;
  - f) defensor público da União;
  - g) perito médico federal (Previdência Social);
  - h) perito federal agrário;
  - i) agente federal de execução penal (ex-agente penitenciário federal);
  - j) especialista federal em assistência à execução penal e técnico federal de apoio à execução penal;

- k) carreira de tecnologia militar – composta por cargos de engenheiro de tecnologia militar e analista de tecnologia militar, de nível superior, e de suporte técnico à tecnologia militar;
  - l) carreira de magistério superior e cargo isolado de provimento efetivo de professor titular-livre do magistério superior; e
  - m) carreira de magistério do ensino básico, técnico e tecnológico e cargo isolado de provimento efetivo de professor titular-livre do ensino básico, técnico e tecnológico.
- 4) Carreiras transversais, com exercício em diferentes órgãos e entidades:
- a) de atividades especializadas comuns a vários órgãos:
    - carreira de comércio exterior (Ministério da Economia – ME, Ministério das Relações Exteriores – MRE e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa);
    - carreira de analista de infraestrutura e cargo isolado de especialista em infraestrutura sênior; e
    - carreira de desenvolvimento de políticas sociais.
  - b) de atividades sistêmicas:
    - carreira de planejamento e orçamento;
    - carreira de finanças e controle;
    - advocacia da União; e
    - procurador federal.
  - c) de executivos públicos:
    - carreira de especialistas em políticas públicas e gestão governamental (formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e DAS nos escalões superiores da administração).
- 5) Planos de carreira de cargos diversos, que envolvem cargos não estruturados em carreiras específicas, com atuação em órgãos e entidades ou áreas específicas:
- a) Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE);
  - b) Plano de Carreira dos Cargos de Reforma e Desenvolvimento Agrário do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra);

- c) plano de carreiras e cargos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea);
  - d) plano de carreiras e cargos do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (Inpi);
  - e) plano de carreiras e cargos do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro);
  - f) plano de carreiras e cargos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);
  - g) plano de carreiras e cargos de pesquisa e investigação biomédica em saúde pública (Instituto Evandro Chagas e Centro Nacional de Primatas);
  - h) plano de carreira dos cargos de tecnologia militar;
  - i) plano de carreiras e cargos da Abin; e
  - j) Plano de Carreira dos Cargos de Atividades Técnicas e Auxiliares de Fiscalização Federal Agropecuária (PCTAF).
- 6) Planos especiais de cargos, que envolvem cargos não estruturados em carreiras específicas e agrupam cargos de diferentes grupos ocupacionais e categorias funcionais originárias de planos de cargos preexistentes, com exercício em órgãos e entidades específicos, segregados em tabela própria de vencimento:
- a) planos especiais de cargos das agências reguladoras;
  - b) Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Federal (PF);
  - c) Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Rodoviária Federal (PRF);
  - d) Plano Especial de Cargos do Ministério da Fazenda (Pecfaz);
  - e) Plano especial de cargos do Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur), em extinção;<sup>11</sup>
  - f) Plano Especial de Cargos da Cultura; e
  - g) Plano Especial de Cargos do Ministério do Meio Ambiente e do Ibama (Pecma)

---

11. A Lei nº 14.002, de 22 de maio de 2020, que autorizou a instituição da Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur) como serviço social autônomo e extinguiu o Instituto Brasileiro de Turismo, redistribuiu para o Ministério do Turismo (Mtur) os cargos dos cargos efetivos do plano especial de cargos do Instituto Brasileiro de Turismo, declarou extintos os cargos vagos e colocou em extinção os que vierem a vagar.

- 7) Planos gerais de cargos: cargos estruturados em grupos ocupacionais e categorias funcionais segundo atribuições, com lotação e exercício em órgãos e entidades diversos:
  - a) Plano de classificação de cargos da Lei nº 5.645/1970 (remanescente); e
  - b) Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE).

No âmbito dessa estrutura de carreiras, planos de carreiras e planos de cargos,<sup>12</sup> existiam, em julho de 2020, os quantitativos de cargos efetivos, regidos pela Lei nº 8.112/1990,<sup>13</sup> providos, descritos a seguir.

- 1) 13.364 cargos de nível auxiliar, divididos em 135 denominações diversas, dos quais 91 foram colocados em extinção total ou parcialmente, com cargos vagos extintos e extinção de cargos providos à medida que vagarem.
- 2) 181.540 cargos de nível médio, divididos em 392 denominações diferentes, dos quais 246, pelo menos, já estão em processo de extinção, com cargos vagos extintos e extinção de cargos providos à medida que vagarem.
- 3) 286.971 cargos de nível superior, divididos em 278 denominações diferentes, dos quais 116, pelo menos, já estão em processo de extinção, com cargos vagos extintos e extinção de cargos providos à medida que vagarem.

Ainda em termos quantitativos, a estrutura de cargos providos apontava para a seguinte distribuição, nos principais grupos de atividades, conforme a tabela 1.

---

12. Com base em dados extraídos do Painel Estatístico de Pessoal em outubro de 2020, normalizados para correção de erros nos registros relativos à denominação dos cargos efetivos.

13. Excluem-se, desse total, os servidores do quadro em extinção dos ex-territórios, por tratar-se de cargos que não integram, com efeito, a força de trabalho da União, mas apenas são por esta remunerados em decorrência do disposto no art. 89 do ADCT e o art. 31 da EC nº 19, de 4 de junho de 1998, com as alterações da EC nº 98, de 6 de dezembro de 2017. Em 28 de maio de 2020, o STF reconheceu a validade da EC nº 98/2017 e negou o pedido da Procuradoria-Geral da República (PGR) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.935, que considerou que a exceção ao princípio do concurso público nesta contida não feria cláusula pétrea da Constituição. No entanto, ainda aguarda apreciação a ADI nº 6.017, que questiona a transposição, para cargos das carreiras de finanças e controle e de planejamento e orçamento, de servidores que se encontravam no desempenho de atribuições de controle interno e planejamento e orçamento nos ex-territórios federais e nos estados do Amapá, de Roraima e de Rondônia, promovida pela Lei nº 13.681/2018.

**TABELA 1**  
**Quantitativos de cargos providos e principais grupos de atividades no Poder Executivo**  
**(jul. 2019)**

Carreira/plano de cargos	Membros ativos
Técnico-administrativo em educação (PCCTAE)	139.108
Magistério superior	86.819
Saúde e trabalho	50.703
Magistério do ensino básico e tecnológico	47.042
Seguro social (INSS)	24.679
Auditoria fiscal (auditor da RFB, analista tributário da RFB e auditor fiscal do trabalho)	17.408
Polícia Federal (delegado, agente, papiloscopista, escrivão, perito criminal federal e plano de cargos administrativos)	12.643
Ciência e tecnologia (C&T)	11.417
PRF (policial rodoviário e plano de cargos administrativos)	10.393
Regulação setorial	9.302
Advogados da União e procuradores federais	8.342
Gestão governamental (EPPGG/AFC/APO/ACE mais Ipea)	5.246
Meio ambiente	5.136
Fiocruz	4.944
IBGE	4.733
Fiscalização agropecuária (auditor fiscal e PCTAF)	4.724
Incra	3.916
Perícia médica – Previdência Social	3.687
Diplomata	1.556
Oficial de chancelaria e assistente de chancelaria	1.271
Infraestrutura	767
Políticas sociais	764

Fonte: Painel Estatístico de Pessoal.

Elaboração do autor.

Obs.: INSS – Instituto Nacional do Seguro Social; EPPGG – especialista em políticas públicas e gestão governamental; AFC – analista de finanças e controle; APO – analista de planejamento e orçamento; ACE – analista de comércio exterior; e Fiocruz – Fundação Oswaldo Cruz.

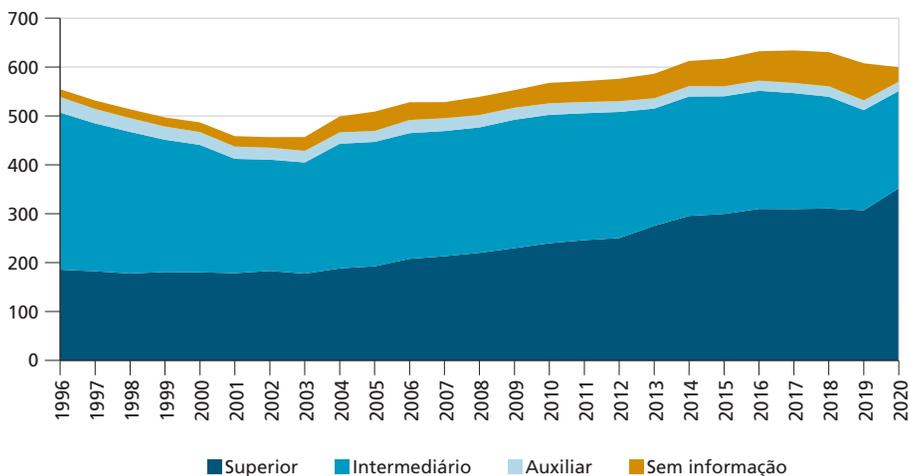
Examinando-se a evolução dos quantitativos de cargos do Poder Executivo, evidencia-se uma progressiva mudança no seu perfil desde 1996. Com base em dados desse poder, observa-se expressivo decréscimo do quantitativo de cargos de nível intermediário, que passam de 57,9%, em 1996, para 33,1% em 2020,<sup>14</sup>

14. Optou-se por usar dados até 2019, em vista de alteração na totalização de cargos ocorrida em 2020, quando o total de cargos *sem informação* se reduziu de 12% para 5%. Como essa revisão afeta a coerência da série histórica, optamos pela exclusão de 2020 da série estatística.

enquanto os cargos de nível superior, cujo custo médio é mais elevado, que eram 33,5% do total em 1996, passam a ser de 58,8% em 2020.

Nesse intervalo, a recuperação do quantitativo total da força de trabalho se deu de forma expressiva com o recrutamento de quadros de nível superior, cujo acréscimo do período 1996-2020 foi da ordem de 89,94%, e até mesmo de cargos de nível intermediário, cujo acréscimo foi de 61,8%, conforme o gráfico 1.

**GRÁFICO 1**  
**Cargos ocupados por nível (quantitativo) no Poder Executivo federal (1996-2020)**  
(Em 1 mil)



Fontes: Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais/MDPG – diversos e Painel Estatístico de Pessoal. Elaboração do autor.

Essa mudança reflete, assim, situação semelhante à ocorrida em outros países quase cinquenta anos antes, consequência, de certa forma, também de mudança no perfil de atuação das instituições. Como ocorreu nos Estados Unidos, o serviço público federal brasileiro tornou-se mais profissionalizado, mais bem educado e mais bem treinado, com maior número de servidores em áreas e atividades especializadas, e orientados a atividades mais complexas, que atuam tanto no processo de formulação de políticas como na sua implementação, o que reflete um papel de maior destaque do governo na garantia de direitos e prestação de serviços (Nigro e Nigro, 2000, p. 16).

Do ponto de vista de seu perfil, o serviço público federal de carreira – ou seja, composto por cargos efetivos – é, ainda, majoritariamente masculino (55,9%), praticamente o mesmo percentual verificado no mercado de trabalho como um todo.<sup>15</sup>

Por sua vez, a composição do serviço público, em termos raciais, ainda carece de dados que permitam aferição consistente.

A Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, estabeleceu a reserva aos negros de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União, a ser aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público for igual ou superior a três. A lei fixou sua validade pelo prazo de dez anos – ou seja, até 2024.

Por seu turno, refletindo o impacto dessa legislação, pesquisa da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), ainda não publicada, indicava que, em 2018, os negros ocupavam 35,6% dos postos no serviço público federal. Segundo os dados preliminares divulgados em dezembro de 2020, do total de servidores com educação até o ensino fundamental, 60,9% são negros e 31,2%, brancos. Pretos e pardos são 50,5% dos servidores com ensino médio. No entanto, cai sensivelmente a presença negra em cargos mais elevados e mais bem remunerados: os negros são 31% dos que têm formação em nível superior, e 29,7% dos que apresentam pós-graduação. A ocupação de cargos em comissão também reflete disparidades: dos ocupantes de cargos DAS, 29,6% são negros; no nível DAS-6, apenas 15% (Caram, 2020). E, segundo Silva e Lopez (2021), o percentual de pretos e pardos aumentou de 30,8%, em 1999, para 35,1%, em 2020, enquanto o percentual de servidores brancos também aumentou, de 48,2% para 56,6%. Indígenas correspondem a apenas 0,3% em toda a série. O aumento da proporção de servidores pretos, da ordem de 41,7%, porém, deve ser ponderado, em vista de flutuações advindas da movimentação de pessoal (ingresso de novos servidores bem como aposentadoria e saída de servidores ativos) e, eventualmente, de reclassificação racial, assim como da redução de subnotificação racial.

Ainda do ponto de vista quantitativo, observa-se que, entre os 481.894 cargos efetivos providos em julho de 2020, distribuídos em 805 cargos de denominações diferentes, e dos quais 453 estão em processo de extinção total ou parcial, há pelo menos 559 cargos com menos de cem servidores ativos, o que totaliza cerca de 9,7 mil servidores. No extremo superior, apenas oito cargos têm mais de 10 mil ocupantes.

---

15. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do IBGE, a participação de homens na população economicamente ativa (PEA), em 2015, era de 56,3%. Em 2018, a população ocupada de 25 a 49 anos totalizava 56,4 milhões de pessoas no Brasil e era composta por 54,7% de homens e 45,3% de mulheres.

Destes, os cargos com maior quantitativo são os das carreiras do magistério superior (86.587) e técnico e tecnológico (45.199).

No que se refere ao perfil da força de trabalho de servidores estatutários ativos, observa-se um expressivo contingente que, no curto prazo, poderá se aposentar. Segundo os dados do Painel Estatístico de Pessoal, pelo menos 60 mil servidores já se acham aptos à aposentadoria, pelo implemento da idade de 60 anos; outros 24%, pelo menos, atingirão essa idade em prazo médio de cinco anos, o que levará à vacância de grande número de cargos e à necessidade de seu provimento em bases renovadas, conforme a tabela 2. E, ainda, haveria 67 mil servidores em atividade, mas que já teriam direito à aposentadora, e que, por razões diversas, como o recebimento do abono de permanência, que corresponde ao ressarcimento da contribuição previdenciária, permanecem no exercício de seus cargos (Nunes, 2020).

TABELA 2  
Quantitativo de cargos ocupados por faixa etária no Poder Executivo (out. 2020)

Faixa etária	Ativo em outro órgão			Ativo – dec. judic.			Ativo permanente		
	Quantitativo	Média de idade	%	Quantitativo	Média de idade	%	Quantitativo	Média de idade	%
Até 30 anos	193	28,78	2,1	-	-	0,0	22.419	28,26	4,9
31 a 40 anos	2.392	36,56	25,5	-	-	0,0	144.317	36,08	31,4
41 a 50 anos	2.629	45,32	28,1	1	47,00	6,3	124.423	45,15	27,0
51 a 60 anos	2.869	55,68	30,6	3	58,00	18,8	109.473	55,50	23,8
Acima de 60 anos	1.289	64,82	13,8	12	66,08	75,0	59.411	65,24	12,9
<b>Total</b>	<b>9.372</b>	-	-	<b>16</b>	-	-	<b>460.043</b>	-	-

Fonte: Painel Estatístico de Pessoal.  
Elaboração do autor.

Adotando-se abordagem mais abrangente, desse total de cargos ocupados, cerca de 100 mil poderiam ser considerados típicos ou exclusivos de Estado, distribuídos em pelo menos 101 cargos efetivos; nestes, considerados os que respondem por atribuições de formulação de políticas, segurança pública, auditoria e tributação, advocacia e defensoria, regulação e fiscalização, metrologia, propriedade industrial, serviço exterior, inteligência, previdência social, bem como fomento e produção de estatísticas. Mesmo que se adote conceituação mais restrita, haveria no Poder Executivo federal um contingente de, pelo menos, 81 cargos, que totalizam cerca de 72,4 mil servidores, a serem considerados como encarregados de atividades típicas ou exclusivas de Estado, em razão de suas atribuições.

Essa complexidade e fragmentação, evidentemente, permite que um sistema de carreiras reformulado a partir de diretrizes considere a possibilidade de unificação de cargos, a partir de suas atribuições, considerada a similaridade ou a conexão entre

estes, mas sem que se proceda à “unificação” abrangente que cargos denominados, genericamente, analistas ou técnicos pressupõem como válida. Da mesma forma, essa unificação não poderá ignorar diferenciações entre níveis de ingresso,<sup>16</sup> com o fim de propiciar a elevação indiscriminada de requisitos de ingresso – o que redundaria em desnecessária elitização do acesso aos cargos públicos, estabelecendo barreira de entrada desnecessária e até mesmo contraproducente.

### **2.3 Limites e condicionantes para a organização de carreiras da administração pública federal**

A organização de planos de carreira na administração pública não depende, de maneira exclusiva, da vontade política ou da discricionariedade do administrador.

Diversos limites e condicionantes impõem-se nesse processo, e o conhecimento dessas limitações e condições é essencial para que a administração de pessoal possa alcançar objetivos consistentes e duradouros.

As principais limitações são de caráter constitucional-legal, decorrentes do sistema jurídico-administrativo, muitas vezes de difícil ou impossível adaptação para viabilizar determinadas políticas administrativas. Associado a essas limitações, encontram-se o próprio perfil do funcionalismo público, a forma como se deu a constituição dos quadros de pessoal e a situação atual desses quadros.

Mesmo que PECs venham a ser novamente aprovadas, algumas dessas limitações não poderão ser afastadas, sob pena de tornar o quadro, já complexo, ainda mais vulnerável ao casuísmo e à desorganização.

Do ponto de vista constitucional-legal, a organização de carreiras e planos de cargos é talvez uma das questões mais complexas a serem abordadas no âmbito da administração de pessoal. Tais limitações, na verdade, estão presentes até mesmo fora da administração pública.

O princípio da organização dos quadros de pessoal em carreiras não é de aplicação restrita ao serviço público. Também nas organizações privadas está presente; por esse motivo, determina o art. 461 da Consolidação das Leis do Trabalho, com a redação dada pela Lei nº 13.467/2017, que, “sendo idêntica a função, a todo trabalho de igual valor, prestado ao mesmo empregador, no mesmo estabelecimento empresarial, corresponderá igual salário, sem distinção de sexo, etnia, nacionalidade ou idade” (Brasil, 2017b, art. 461). Nos termos da CLT em vigor, trabalho de igual valor é o que “for feito com igual produtividade e com a mesma

---

16. Vale ressaltar a decisão adotada em 18 de dezembro de 2020 pelo STF no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 740.008, relator ministro Marco Aurélio, em que se firmou a tese de que “é inconstitucional o aproveitamento de servidor, aprovado em concurso público a exigir formação de nível médio, em cargo que pressupunha escolaridade superior”. Segundo o relator, essa possibilidade configura “burla não só ao concurso público, como também a transgressão à norma imperativa do inciso III do § 1º do artigo 39”.

perfeição técnica, entre pessoas cuja diferença de tempo de serviço para o mesmo empregador não seja superior a quatro anos e a diferença de tempo na função não seja superior a dois anos” (CLT, 1943). E a CLT dispensa a aplicação dessa equiparação forçada, quando o empregador tiver pessoal organizado em quadro de carreira ou adotar, por meio de norma interna da empresa ou de negociação coletiva, plano de cargos e salários.

Ou seja: havendo quadro de carreira, a discriminação é possível para que possa refletir o acréscimo remuneratório inerente à evolução na carreira. A previsão visa impedir a discriminação salarial, garantindo ao empregado sua ascensão a cargos mais elevados do quadro de carreira pertinentes à sua categoria profissional, por meio de fatores objetivamente estatuídos: antiguidade e merecimento, alternativamente (Xavier, 1980, p. 29), regra que guarda similaridade perfeita com o princípio da isonomia.

A Portaria nº 8, de 30 de janeiro de 1987, do Ministério do Trabalho, estabelecia, entre os requisitos e os critérios necessários à aprovação de quadros de pessoal organizado em carreira das empresas do setor privado, os descritos a seguir:

- admissão nos cargos em níveis iniciais;
- discriminação do conteúdo ocupacional de cada cargo;
- igualdade pecuniária entre promoções por merecimento e antiguidade;
- subordinação das promoções verticais à existência de vaga, eliminada a preterição;
- acesso às progressões horizontais, em cada cargo;
- promoções verticais alternadamente por merecimento e antiguidade, subordinadas à existência de vaga, eliminada a preterição;
- progressões horizontais, em cada cargo, dependentes da melhor produtividade, desempenho e perfeição técnica, com interstício não superior a dois anos, alternadamente, por merecimento e antiguidade;
- critérios para avaliação e desempate;
- distinção entre reclassificação e promoção; e
- especificação da denominação das carreiras com as subdivisões que comportar a complexidade dos serviços.

A norma foi revogada pela Portaria nº 2 do secretário de Relações de Trabalho (SRT), de 25 de maio de 2006, que passou a prever como requisitos apenas: i) a discriminação ocupacional de cada cargo, com denominação de carreiras e suas subdivisões; ii) os critérios de promoção, alternadamente, por merecimento

e antiguidade; e iii) os critérios de avaliação e desempate. Além disso, devem ser obedecidas as exigências previstas em legislação específica de cada profissão e vedada qualquer forma de discriminação por motivo de sexo, origem, raça, cor, estado civil, situação familiar, deficiência, reabilitação profissional, idade, entre outros exemplos.

Qualquer que seja o ambiente, portanto, há limites que devem ser obedecidos, sob pena da própria invalidação do sistema de carreira. No âmbito da administração pública, esses limites têm obrigatoriedade ainda maior, dada a extração constitucional dos princípios da impessoalidade e legalidade. Necessário, assim, analisar as limitações impostas à organização de carreiras na administração pública, considerando-se as diversas variáveis envolvidas e as possíveis maneiras de superá-las.

Uma das principais e mais severas limitações a serem consideradas diz respeito às exigências impostas pela CF/1988 no sentido de promover, de maneira decidida e definitiva, a institucionalização do sistema do mérito bem como a moralização e a profissionalização do serviço público brasileiro.

A principal condicionante é a previsão de que o concurso público é a única e exclusiva forma de ingresso em cargo público, inserida no art. 37, inciso II da CF/1988, o que veda, absolutamente, as antigas formas de provimento derivado – em especial, a ascensão funcional –, de uso corriqueiro em nossos planos de carreira.

Finalmente, associada a esse aspecto, encontra-se a vedação constitucional de que seja imposto limite de idade, de forma genérica, aos candidatos ao serviço público. Segundo Mello (1990, p. 134), o texto constitucional veda que o fator idade possa ser tomado, por si só, como causa de discriminação. Somente é admitido quando justificável em função das atribuições do cargo a ser provido (esforço físico, requerendo vigor que não se verifica em idade elevada). É esse, igualmente, o entendimento do STF, vedando a fixação de limite de idade para ingresso em cargo público ou emprego, sem atentar para tais requisitos:

#### Súmula 683

O limite de idade para a inscrição em concurso público só se legitima em face do art. 7º, XXX, da Constituição, quando possa ser justificado pela natureza das atribuições do cargo a ser preenchido.

#### Tese de Repercussão Geral

“O estabelecimento de limite de idade para inscrição em concurso público apenas é legítimo quando justificado pela natureza das atribuições do cargo a ser preenchido.”

[Tese definida no ARE 678.112 RG, rel. min. Luiz Fux, P, j. 25-4-2013, DJE 93 de 17-5-2016, Tema 646.].

Esse entendimento veda, assim, que se constitua carreira destinada, como no sistema britânico, ao ingresso apenas de jovens recém-formados. O sistema brasileiro, assim, há de assemelhar-se ao sistema estadunidense, do tipo aberto, que permite o ingresso de qualquer candidato interessado ao serviço público, independentemente do limite de idade, desde que comprove, mediante concurso público específico, qualificação e méritos relativos superiores aos dos demais candidatos. De outra forma, constituir um sistema de carreira que parta do pressuposto de que somente candidatos jovens possam ter acesso ou motivação para o ingresso nos cargos públicos estará contrariando a intenção expressa no texto constitucional, que é a de permitir, paralelamente à implantação de um sistema de carreira, a democratização do serviço público e a valorização do mérito de cada cidadão, vedadas quaisquer discriminações, especialmente a decorrente da fixação de limite de idade.

Inobstante, essa vedação tem efeitos diretos sobre o perfil e as aspirações dos integrantes das carreiras, uma vez que, inexistindo limite de idade para ingresso nestas, tende a haver elevação da idade média dos seus integrantes, em especial nas suas classes iniciais.

Segundo dados do *Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais* (Brasil, 2017a),<sup>17</sup> a média de idade no total de concursos públicos realizados entre 1995 e 2016, para todos os 349.144 cargos providos, foi de 33 anos; alguns cargos, porém, como o de perito médico, tiveram média etária de 44 anos.

Considerada a idade média de ingresso, que é ainda maior em alguns cargos e anos específicos, e até mesmo se considerando perfis de ingresso nos quais a qualificação acadêmica e a experiência profissional prévia sejam relevantes, isso implica que somente às vésperas de passar para a inatividade o servidor estará ascendendo à última classe da carreira.

Problemas dessa natureza tendem a ser cada vez mais frequentes, à medida que regulamentos de carreira sejam implementados de forma geral, o que exige o redimensionamento permanente dos fluxos de carreira, de modo a contemplar aspirações, talentos, possibilidades e necessidades da administração, ajustando-se sua estrutura de acordo também com a idade média dos seus integrantes.

Ainda que se admita como irreversível a tendência de que determinadas atividades sejam ou possam ser terceirizadas ou contratadas externamente, ou até mesmo

---

17. O Painel Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais não contém essa informação para anos mais recentes.

redirecionadas para serem exercidas por empresas públicas,<sup>18</sup> o núcleo central das atribuições e competências estatais reclama carreiras específicas, compatíveis com a natureza das funções exclusivas de Estado sob sua responsabilidade. Essas carreiras poderão ser estruturadas a partir da aglutinação de alguns cargos ou mediante a transformação de categorias do quadro de pessoal já existente, observados certos limites constitucionais, tendo como pressuposto o sistema do mérito.

Tais carreiras serão estruturadas, evidentemente, a partir dos núcleos ou conjuntos de atribuições que possam ou devam ser unificados ou mantidos independentes, em virtude de suas características de especialização.

Cargos de atribuições generalistas, em que for possível adotar tal solução, devem ser constituídos mediante a agregação de conteúdos atributivos não diretamente vinculados às funções específicas da instituição, mas que detenham com esta relação de complementaridade que possa justificar sua classificação em separado e, ao mesmo tempo, a atribuição da qualificação de tipicidade derivada. Para que seja viável a unificação, há de considerar-se que a função primordial a ser executada pelos ocupantes desses cargos não será a de um economista, de um contador ou de um estatístico, mas a de ser um agente técnico capaz de oferecer suporte qualificado às ações finalísticas, e destas participar em diferentes situações.

Trata-se, sem dúvida, da adoção de classificação por categorias, mas de aplicação restrita e que terá como resultado redução imediata do número de cargos existente na administração pública, uma vez que alguns cargos, cujas atribuições possam ser unificadas, serão agregados. Esses cargos, no entanto, não serão integrados em um plano de classificação de cargos, mas em carreiras específicas, com lotação exclusiva em órgãos específicos. Em consequência dessa individualização, será necessário atribuir a essas carreiras estrutura remuneratória específica. Também será necessário, a partir das atividades típicas passíveis de serem desenvolvidas pelos seus ocupantes, definir um programa de formação que, ministrado anteriormente ao início do exercício das funções, habilite o servidor a compreender as peculiaridades de órgãos e entidades da administração pública e a desenvolver métodos e técnicas adequados a essas características.

---

18. Veja-se, por exemplo, o caso da criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), nos termos da Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011, para “administrar unidades hospitalares, bem como prestar serviços de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade, no âmbito do SUS” e “prestar às instituições federais de ensino superior e a outras instituições congêneres serviços de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública” e “prestar serviços de apoio ao processo de gestão dos hospitais universitários e federais e a outras instituições congêneres” (Brasil, 2011), entre outras finalidades. Em junho de 2020, a empresa já contava com um quadro de 35.714 empregados, alocados, por meio de contratos de serviços, em unidades hospitalares de universidades federais; em especial, suprimindo necessidades que, antes de sua criação, deveriam ser atendidas por servidores concursados, estatutários, mas que vinham sendo objeto de terceirização irregular. Empresas como a Empresa de Pesquisa Energética (EPC), a Empresa de Planejamento e Logística (EPL) e a própria Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S/A (Amazul) foram criadas com propósito semelhante – ou seja, permitir, mediante contrato, a prestação de serviços ao Poder Executivo que, em situação normal, deveriam ser supridos pelo quadro de pessoal estatutário.

Considerando-se, no entanto, a multiplicidade de cargos existentes no quadro de pessoal do Poder Executivo, há de se buscar alguns traços identificadores das peculiaridades das atribuições desenvolvidas pelas diversas categorias e cargos, para identificar quais destes poderão ser objeto da intervenção proposta e em que condições. É uma tarefa complexa, que terá de ser desenvolvida *a posteriori*, em cada órgão e entidade, e que demandará período de tempo prolongado. Para que se chegue a bom termo, será necessário identificar e classificar os cargos, por nível, a partir dos critérios descritos a seguir.

- 1) Cargos que podem ser agrupados com outros de atribuições conexas ou correlatas, em virtude da inexistência ou desnecessidade de especialização.
- 2) Cargos que devem ser mantidos individualizados, sob a forma de carreiras específicas, em virtude do princípio da especialização.
- 3) Cargos que devem ser mantidos em seu *status* atual, sem inclusão na nova sistemática, em face de sua identidade atributiva ou situação específica no quadro geral do Poder Executivo.

No primeiro grupo de cargos, podemos considerar aqueles que, embora comuns aos quadros de diversos órgãos e entidades da administração federal, por pertencerem a planos de cargos assemelhados ou, inclusive, compartilhados – como o Plano de Classificação de Cargos da Lei nº 5.645/1970 e o atual Plano Geral de Cargos do Poder Executivo –, podem ser caracterizados como comuns ou de inserção geral. Até mesmo cargos atualmente integrados a planos especiais de cargos, originados do PCC ou do PGPE, por mero desmembramento, podem ser objeto dessa racionalização, rompendo-se a lógica de *planos de cargos por área* que foi adotada a partir de 2006, em especial com o fim de permitir diferenciações remuneratórias decorrentes de negociações setoriais. O redesenho da estrutura ministerial, ocorrido a partir de 2019, evidenciou que a criação desses *planos de cargos* acaba sendo um empecilho a mais para a adequada gestão de cargos, como ocorreu a partir da fusão de quatro diferentes pastas na estrutura do ME, herdeiro do Pefaz, da carreira da seguridade social e trabalho, além de servidores da carreira do seguro social e outras situações.

Quanto ao segundo grupo, trata-se daqueles cargos que, em face de suas especificidades, não seriam integrados a uma carreira geral. Esses cargos, ou porque podem dar origem a carreiras específicas, em virtude do princípio da especialização, ou porque já estão integrados a outras carreiras ou categorias de caráter geral, seriam mantidos em sua situação atual, do ponto de vista classificatório, mas adotando-se, no que coubesse, as diretrizes relativas a ingresso e desenvolvimento na carreira. É o caso, por exemplo, dos servidores cujos cargos envolvam atividades de tecnologia da informação (TI), que, em 2016, foi objeto da frustrada tentativa de criação de uma carreira de analista de TI.

Finalmente, o terceiro grupo diz respeito aos cargos que devem ser mantidos em seu *status* atual, sem inclusão na nova sistemática, em face de sua identidade atributiva ou situação específica no quadro geral do Poder Executivo. Tais cargos são, mais precisamente, aqueles identificados com as atividades-meio, que, em virtude da Lei nº 9.632 e de diversos outros normativos,<sup>19</sup> passaram à condição de quadros em extinção, no Poder Executivo, já extintos ou a serem extintos à medida que vagarem. Embora a referida lei não tenha promovido a extinção da totalidade desses cargos, sua natureza atributiva não recomenda a estruturação de carreiras específicas; finalmente, são cargos que, pela natureza de suas atribuições, não são imediatamente passíveis de tipificação derivada e cujas atividades já têm sido amplamente terceirizadas, o que dificulta, sem opção política clara nesse sentido, a estruturação de carreiras em que possam ser integrados os atuais ocupantes e retomado o processo de provimento de seus cargos vagos. São estes: agente de serviços de engenharia, vigilante, agente de portaria, artífice de artes gráficas, artífice, auxiliar de serviços gerais, auxiliar operacional de agropecuária, auxiliar operacional de serviços diversos e motorista/motorista oficial e assemelhados.

O instrumento normativo destinado à implantação de cada carreira haverá, assim, de ajustar-se tanto às diretrizes estabelecidas legalmente quanto aos critérios supramencionados para que se possa ultrapassar a fase de incrementalismo que vem marcando as discussões sobre carreiras em nosso país. Embora a implantação e a estruturação de carreiras sejam vistas rotineiramente como “tábua de salvação” para servidores de determinados setores, em vista da possibilidade de que possam ser beneficiados com melhorias remuneratórias, é necessário não perder de vista que o objetivo mediato dessas medidas há de ser a formação de carreiras sólidas, que permitam um processo contínuo de recrutamento, seleção, formação e retenção de pessoal qualificado.

A vedação constitucional de provimentos derivados impede, por exemplo, que servidores admitidos sem o requisito de ingresso por concurso público possam ser transpostos para carreiras específicas, ainda que de atribuições similares ou idênticas, em vista da exigência de *concurso público* para ingresso em cargos públicos. Da mesma forma, não se pode meramente *transpor* de uma carreira qualquer o servidor já existente para outra com base na satisfação de requisitos de formação ou na mera semelhança ou continência de conteúdos atributivos. Esses limites constitucionais são marcos referenciais indispensáveis e inafastáveis na organização de carreiras, e constituem-se até mesmo em importantes mecanismos para assegurar um patamar mínimo de legitimidade e transparência nos seus processos de constituição.

---

19. Quando de sua aprovação, a Lei nº 9.632/1998 colocou em extinção 72.930 cargos ocupados. Ver, ainda, por exemplo: Lei nº 12.935/2013; Decreto nº 9.754/2019; Decreto nº 9.262/2018; Decreto nº 6.697/2008; Decreto nº 7.937/2013; e Decreto nº 5.927/2006.

Em 2012, no julgamento do Agravo Regimental no RE 602.414 (STF, 2012), em que se discutia a constitucionalidade da carreira de apoio administrativo às atividades fazendárias, mediante a transposição dos servidores da carreira de administração pública do Distrito Federal que estivessem exercendo suas funções na Secretaria de Fazenda e Planejamento – ou seja, a criação de uma nova carreira, com a eleição de servidores públicos pertencentes à carreira diversa para integrá-la –, a Corte adotou a seguinte decisão, fortalecendo a tese das limitações ao provimento derivado: “Ementa: agravo regimental no recurso extraordinário. Constitucional. Carreira da administração pública do Distrito Federal. Impossibilidade de provimento de cargo público por transposição. Agravo regimental ao qual se nega provimento” (STF, 2012).

Naquela ocasião, consignava a relatora, ministra Cármen Lúcia:

Ao reestruturar as carreiras da administração pública, o legislador distrital não observou a similitude das atribuições conferidas aos cargos recém-criados com aquelas desempenhadas pelos servidores ocupantes dos cargos extintos. Tampouco manteve o padrão remuneratório dos cargos. Como afirmado na decisão agravada, este Supremo Tribunal assentou a possibilidade de aproveitamento de servidor público em carreira diversa, sem que haja a realização de concurso público, *desde que haja similitude de atribuições, remuneração e grau de escolaridade*, o que não ocorreu na espécie vertente (STF, 2012, grifo nosso).

Em julgado de 2016, tem-se o seguinte:

Ag. reg. no recurso extraordinário com agravo 770.034

Relator: Min. Luiz Fux

Ementa: Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Administrativo. Transformação de cargo. Impossibilidade. Súmula vinculante 43. Precedentes. Multa do artigo 557, § 2º, do CPC/1973. Aplicabilidade. Agravo regimental desprovido (STF, 2016).

No caso em tela, servidores da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) buscavam o enquadramento em cargos de carreira, a pretexto da realização das mesmas atividades das carreiras instituídas pela Lei nº 10.871/2004. Todavia, o relator, ministro Luiz Fux, assim entendeu:

o acórdão recorrido está em sintonia com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a transposição, transformação ou ascensão funcional, de servidores públicos de uma categoria para outra, posto consubstanciar modalidades de provimento derivado, sem prévia aprovação em concurso público de provas e títulos, não se coadunam com a nova ordem constitucional. Essa orientação está consolidada na Súmula Vinculante 43, verbis: “É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso

público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido (STF, 2016).

Ainda em 2020, coerente com a linha jurisprudencial adotada, a Corte reiterou, no julgamento da ADI nº 3.199, o entendimento limitador da “fusão” de cargos distintos em apenas uma carreira:

ADI 3199 - 20.04.2020

Órgão julgador: Tribunal Pleno - Relator(a): Min. Roberto Barroso

Ementa: Direito administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Unificação de carreiras. Provimento derivado. Súmula vinculante nº 43. Inconstitucionalidade. 1. *A Lei Complementar nº 98/2001, do Estado de Mato Grosso, unificou as carreiras de “Agente Arrecador de Tributos Estaduais” e de “Agente de Fiscalização e Arrecadação de Tributos Estaduais” em carreira única denominada “Agente de Tributos Estaduais”, reunindo cargos com atribuições e requisitos de ingresso distintos em uma mesma carreira.* 2. *Hipótese de provimento derivado que viola a regra do concurso público para acesso a cargo efetivo (art. 37, II, CF/88 e Súmula Vinculante nº 43).* 3. O art. 10 da referida lei, que atribui aos Agentes de Tributos Estaduais competências para constituição do crédito tributário, viola o disposto nos arts. 37, II e XXII, da CF/88. 4. A lei em exame vigorou por mais de 18 (dezoito) anos, com presunção formal de constitucionalidade. Nesse contexto, atribuição de efeitos retroativos à declaração de inconstitucionalidade promoveria ônus excessivo e indesejável aos servidores admitidos com fundamento nas normas impugnadas. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente, com modulação de efeitos temporais a partir da publicação do acórdão. 6. Tese de julgamento: “A equiparação de carreira de nível médio a outra de nível superior constitui ascensão funcional, vedada pelo art. 37, II, da CF/88 (STF, 2020, grifo nosso).

E, a seguir, voltou ainda ao tema, ao apreciar hipótese de unificação de carreiras diferenciadas no Poder Legislativo de Santa Catarina:

RE 642895 – 15/05/2020

Órgão julgador: Tribunal Pleno - Relator(a): Min. Marco Aurélio - Redator(a) do acórdão: Min. Alexandre de Moraes

Ementa: Recurso extraordinário. Repercussão geral. Constitucional. Administrativo. Reestruturação de quadro funcional. Aglutinação, em uma única carreira, de cargos de carreiras diferenciadas. Inconstitucionalidade, por dispensar o concurso público. 1. Tema 667 da repercussão geral: legitimidade da reestruturação de quadro funcional por meio de aglutinação, em uma única carreira, de cargos anteriormente providos em carreiras diferenciadas, sem a observância do concurso público. 2. O Tribunal de origem declarou a inconstitucionalidade do artigo 24 da Resolução 002/2006, bem como do artigo 1º da Resolução 004/2006, ambas da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc), sob o fundamento de que as normas impugnadas permitem o acesso a cargo diverso daquele para o qual o servidor prestou concurso

público. 3. O artigo 24 da Resolução nº 002/2006 prevê a possibilidade de progressão funcional do cargo de Consultor Legislativo para o cargo de Procurador, dentro da carreira de Assessoria Institucional. 4. O cargo de Procurador, em qualquer de suas modalidades, tem atribuições e responsabilidades inegavelmente maiores que as atribuídas aos cargos de Consultor Legislativo I e II. 5. Assim, é evidente que não se trata apenas de progressão funcional dentro da mesma carreira, mas sim de acesso a cargo distinto por via transversa, o que é vedado pela Constituição Federal, ante a obrigatoriedade de realização de concurso público. 6. Dentro do arquétipo legal, constitucional e jurisprudencial que rege o acesso aos cargos públicos, vigora a regra da observância obrigatória do concurso público, não apenas na primeira investidura em cargos públicos, mas também o acesso a outros cargos no serviço público. 7. É vedado à Administração, a pretexto de reestruturar as carreiras, usurpar a obrigatoriedade de realização de concurso público. 8. Recurso extraordinário a que se nega provimento. Tese de repercussão geral: “*é inconstitucional, por dispensar o concurso público, a reestruturação de quadro funcional por meio de aglutinação, em uma única carreira, de cargos diversos, quando a nova carreira tiver atribuições e responsabilidades diferentes dos cargos originais*” (STF, 2013, grifo nosso).

A democratização do acesso aos cargos públicos, preconizada pelo legislador constituinte, ao adotar a regra de que somente se ingressasse em cargo público por concurso público, veio, assim, consolidar expressiva limitação à organização de carreiras no serviço público.

Consistindo a decisão dos constituintes em assegurar a organização de planos de carreira para os servidores, outra não poderia ser a interpretação do texto constitucional senão aquela adotada pelo STF, segundo a qual a organização de carreiras, para obedecer ao limite de concurso público para qualquer investidura em cargo público, não pode ser compatível com a figura dos provimentos derivados, que seriam inerentes a qualquer sistema que adotasse o conceito de carreira interna, fechada ou semifechada em sentido amplo. Segundo Paulo Modesto,

carreira é, portanto, uma *unidade hierarquizada de cargos públicos afins*. Sem a nota da afinidade, que permite a *mobilidade vertical interna*, não há carreira, mas sucessão de cargos distintos, o que é vedado, pois denota o abandono da ideia de avanço, de *progresso na mesma trilha*, ínsito no conceito de carreira, que exige um *núcleo homogêneo de atribuições e habilitações comuns para não ser deturpado*. A superposição de cargos distintos, de forma ascendente, permite o ingresso do agente em cargo sem homogeneidade, isto é, a transformação ou a transmutação da investidura original, o que não se compatibiliza com a exigência de investidura em cargo ou emprego público através de concurso público (art. 37, LI, CF). Ressalte-se que a presença de um *núcleo homogêneo de atribuições e habilitações profissionais* foi considerada relevante pela própria Constituição da República para a “fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório”, elemento essencial na estruturação de qualquer carreira.

O sistema de remuneração, nos termos da Constituição, deve observar “a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira, os requisitos para a investidura e as peculiaridades dos cargos” (art. 39, § 1º, I a III, com a redação da EC19). Parece evidente, portanto, que se o sistema remuneratório obrigatoriamente deve considerar a natureza das funções desempenhadas, o grau de responsabilidade dos agentes, os requisitos para investidura, as peculiaridades e a complexidade das atividades inerentes aos cargos, também a disciplina das carreiras deve fazê-lo, uma vez que é impensável dissociar a hierarquização própria das carreiras da hierarquização das formas de remuneração no setor público (Modesto, 2017, grifo nosso).

Qualquer alternativa a ser proposta, assim, haverá de adequar-se à limitação vigente, sob pena de constituir-se um sistema de carreiras inconsistente não apenas do ponto de vista técnico, mas também constitucional.

Se tal procedimento era tolerado, por se entender que, no regime constitucional então vigente, a exigência do concurso público apenas se referia à primeira investidura em cargo público, a nova ordem constitucional, inaugurada em 5 de outubro de 1988, não deixou dúvida de que, a partir desta, a investidura em qualquer cargo público somente se dá mediante concurso público específico ou promoção na carreira, excetuados, obviamente, os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

Em algumas situações, o STF admitiu a hipótese de consolidação, aglutinação, fusão e agrupamento de cargos, desde que haja afinidade de atribuições das carreiras ou cargos consolidados, em vista da “necessidade de dar espaço a soluções de racionalização administrativa” – ADI nº 2.335 (Brasil, 2003). Em outro caso (fusão de cargos de assistente jurídico e advogado da União, na Advocacia-Geral da União – AGU, ADI nº 2.713-1), o tribunal entendeu ser possível a aglutinação desde que haja “identidade substancial” entre os cargos, tais como compatibilidade funcional e remuneratória e equivalência de requisitos exigidos em concurso. No julgamento da ADI nº 1.591 (fusão de cargos de auditor de finanças públicas e fiscal de tributos estaduais, no Rio Grande do Sul), o STF considerou que a reestruturação convergente de carreiras similares é possível, com aproveitamento dos servidores, sem afronta ao art. 37, inciso II da CF, em razão da afinidade de atribuições das categorias unificadas. Não se trata, porém, de permitir que haja unificação ou fusão indiscriminada, ou ampla, mas seletiva e sempre determinada pela proximidade e identidade de conteúdos atributivos.

A reorganização de cargos e carreiras, assim, não se revela, por si só, inconstitucional, desde que não seja pretexto para promover a promoção de ocupantes de cargos mais singelos para outros de atribuições mais nobres, ou com remunerações superiores, o que mostraria propósito de burla à cláusula moralizadora do acesso aos cargos públicos contida no art. 37, inciso II da CF.

### 3 CONCLUSÕES E PROPOSTAS PARA UM SISTEMA DE CARREIRAS

Como se pôde perceber, a questão da organização dos quadros do serviço público federal em planos de cargos ou carreiras exige uma séria e profunda abordagem no rumo de sua adequada conceituação e implementação.

Este capítulo, que retoma pesquisas e reflexões por nós formuladas ao longo dos últimos 25 anos, permite concluir que, dada a incompletude dos processos de reformas, muitos dos problemas identificados ao longo desse período permanecem presentes, ainda que outros tenham sido amenizados ou parcialmente superados.

A história brasileira nunca registrou um enfrentamento decidido do desafio de construção de um serviço público profissionalizado e totalmente desvinculado da apropriação político-partidária dos seus cargos. O serviço público, suas entidades, seus quadros de pessoal e seus órgãos sempre foram loteados, invadidos e geridos como propriedade da classe política, que resistiu sempre, e até hoje resiste, às esparsas tentativas de profissionalização da gestão, democratização do processo de formulação de políticas e institucionalização do sistema do mérito.

Apesar de alguns retrocessos recentes, nos Estados Unidos,<sup>20</sup> na Inglaterra,<sup>21</sup> na França e na Alemanha, esse problema já foi solucionado, ainda que de forma não definitiva, por meio de medidas que vêm sendo adotadas desde a segunda metade do século XIX, instituindo-se, nesses países, um corpo burocrático sólido e profissionalizado. Dessa forma, as medidas de reforma adotadas nesses países têm buscado, para reduzir a rigidez e a autonomia burocrática, elevar o grau de politização da administração pública e reduzir os rigores dos sistemas de carreira vigentes.

Absolutamente atual, portanto, a afirmação constante da mensagem presidencial enviada por Washington Luís ao Congresso em 1929, a qual apontava, no que hoje pode ser interpretado como uma profecia e um conselho aos governos futuros, que, “para o desenvolvimento do Brasil, tão indispensável é a ordem pública, a estabilidade da moeda, o equilíbrio do orçamento, o aparelhamento econômico, como a reorganização do funcionalismo” (Nascimento, 1962, p. 30).

---

20. Não obstante, as reformas promovidas em alguns estados, já mencionadas, e as tentativas do governo do então presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, de reduzir a extensão do serviço público de carreira demonstram que, até mesmo lá, as pressões por flexibilização são consideráveis.

21. No Reino Unido, segundo o alerta de Collington e Mazzucato (2021), desde o advento da nova governança pública, e sob a orientação neoliberal, houve um crescimento do uso de empresas de consultoria, o que levou a uma infantilização e dependência inaceitável de consultores em gestão. Embora tenha origem em governos conservadores, a tendência foi mantida por governos trabalhistas. Essa dependência, em detrimento das capacidades do serviço civil de carreira, comprometeu até mesmo a capacidade de resposta à covid-19. A terceirização de elementos centrais de novas iniciativas a consultores tornou-se o padrão, baseada na premissa de que os funcionários públicos “estão presos às velhas formas e sem competências relevantes” e que não têm capacidade interna suficiente para entregar o que os ministros querem. Segundo as autoras, gastos elevados com consultorias, com baixa transparência, poderiam ser destinados ao serviço público, e a pandemia destacou o quanto é importante ter governos adaptáveis, capazes e responsáveis, bem como ter a necessidade de manter funções críticas de política e serviços na esfera do Estado para assegurar capacidades dinâmicas e a capacidade de enfrentar os desafios do futuro (Collington e Mazzucato, 2021).

Para que se opere essa reorganização, é indispensável que se dê solução à ausência de algo que se possa chamar de política de recursos humanos.

Não obstante o discurso governamental, recorrente na linha das “reformas, as políticas administrativas não são sequer formuladas, em contexto em que o incrementalismo determina as ações do governo, notadamente subordinadas à ótica de caixa e da contenção dos gastos públicos, o que é agravado pelas dificuldades enfrentadas pelo órgão central do Sistema de Pessoal Civil, atualmente o Ministério da Economia, no qual os temas da área de gestão de pessoas se acham relegados a um plano hierárquico que não condiz com sua importância.

Passados quase 34 anos da entrada em vigor da Carta de 1988, não se pode mais atribuir os problemas existentes à herança do período autoritário ou da transição democrática, ou da ausência de implementação de medidas que a própria Constituição definiu. Antes, é preciso ver que o que se fez ao longo desse período não observou um planejamento estratégico, ou uma visão de futuro, mas decorreu de improvisações, permeadas de medidas positivas, embora insuficientes, mas que, pelo menos, permitem a retomada desse tema em bases menos problemáticas que as que existiam quando da entrada em vigor da Lei nº 8.112, em dezembro de 1990.

A complexidade do problema analisado implica a necessidade da busca de um novo paradigma para a organização dos quadros da administração federal. Os sintomas da *crise do paradigma* vigente explicitam-se à medida que não se construiu, desde a vigência da Carta de 1988, uma alternativa viável e consistente para a estruturação de carreiras. As regras estabelecidas pelos planos de cargos em vigor tornaram-se imprecisas, novas alternativas foram buscadas fora do seu padrão de racionalidade, e seus conceitos progressivamente abandonados em prol de conceitos ainda menos definidos.

Torna-se necessário, assim, oferecer soluções para o problema, rompendo com o ciclo atual, cujas condições se mostraram particularmente prejudiciais à organização de um sistema de carreiras consistente com as peculiaridades do contexto brasileiro.

Como alerta, a OCDE (2008, p. 22), embora os méritos de um sistema de carreira sejam inequívocos, há também algumas fraquezas a serem consideradas, como a tendência à geração de uma cultura avessa ao risco e contrária à inovação e à modernização, ou inadequada à prestação de serviços e outras atividades orientadas para o cidadão ou usuário, além de proporcionar pouca flexibilidade na organização de várias combinações de habilidades e na adaptação rápida de habilidades e competências a um ambiente em mudança.

Tais razões, contudo, não devem levar à extinção do sistema do mérito no serviço público, como tem ocorrido, por exemplo, nos Estados Unidos, deteriorando o

serviço público de carreira. Segundo Bowman e West (2007), no estado do Texas, o sistema do mérito foi extinto em 1985, e todos os servidores passaram a ser contratados livremente. Em 1996, na Geórgia, todos os novos servidores passaram a ser contratados de forma discricionária; na Flórida, em 2001, foi eliminada a estabilidade para gerentes intermediários. A Carolina do Sul e o Arkansas aboliram o sistema do mérito, enquanto estados como Indiana, Delaware e Kansas reclassificaram seus serviços civis de carreira para permitir a livre contratação de pessoal.

No nível federal, agências como a Federal Aviation Administration, o Internal Revenue Service, o Government Accountability Office e a National Aeronautics and Space Administration receberam dispensa total ou parcial de observarem o título 5 do U.S. Code, que define o sistema do mérito.

Em fins de 2020, o então presidente Donald Trump editou um decreto (*executive order*) para alterar o regime de trabalho de milhares de servidores públicos e tornar mais fácil sua demissão.

Segundo o disposto na Executive Order 13.957, de 21 de outubro de 2020, seria criada uma nova categoria de servidores (a tabela F), o que permitiria às agências governamentais reclassificar postos de trabalho, em posições para as quais a proteção constitucional e estatutária dos servidores seria eliminada, colocando-os sob risco de demissão discricionária. Essa ordem executiva possibilitaria às agências incluir cargos indicados politicamente nessa nova tabela F, sem base em seleção meritocrática, criando, assim, uma nova categoria de cargos políticos. Seria nada menos que uma tentativa de marginalizar o serviço público de carreira, ao transferir para esse novo “tipo” de funcionário as tarefas de formulação de políticas, com o fim declarado de politizar a administração – ou seja, fortalecer o comando político sobre a “máquina” administrativa. Embora declaradamente a intenção fosse assegurar que esses servidores tivessem “temperamento apropriado, perspicácia, imparcialidade e bom senso”, em razão da natureza de suas funções, e que, por isso, não poderiam ser protegidos pela estabilidade, o resultado seria a desmoralização do sistema do mérito, implementado desde 1883 no governo federal, partidarizando ainda mais o serviço público do país. E isso em um país no qual quase metade das posições do *senior civil service* já podem ser providas por critério político, como ocorre, no Brasil, com os cargos DAS e semelhantes.

Contrariando princípios basilares do sistema do mérito, o novo decreto liberaria as agências desses princípios e dessas regras, tanto para a contratação quanto para a demissão; além disso, servidores permanentes, de carreira, teriam seu *status* alterado pelas agências, sem direito ao regime jurídico anterior. E passariam, nessa condição, a ter como “colegas” indivíduos nomeados politicamente, sem seleção pública.

Contudo, essa proposta não chegou a ser implementada: com a derrota de Donald Trump, o processo foi interrompido. Em 22 de janeiro de 2021, o presidente Joe Biden, em uma das suas primeiras medidas, editou a Executive Order 14.003, revogando a de Trump e preservando o sistema anterior.

Assim, para que o sistema do mérito não seja visto como obstáculo à boa gestão, levando à tentativa de sua *mitigação* ou até mesmo de sua eliminação, deve-se procurar contornar os aspectos considerados negativos de um sistema de carreiras, decorrentes da permanência indeterminada do servidor no cargo público, tais como a desmotivação, a inércia e a falta de iniciativa. Um sistema de carreira baseado no mérito não pode compactuar com a proteção aos incompetentes, medíocres ou acomodados. Deve mitigar, ainda, a tendência de que o corpo funcional se torne uma “casta” ou corporação fechada em que seus membros perdem o contato com a realidade fora da administração pública e com as necessidades do público a que devem servir.

Em vista da complexidade do tema, parece demasiado pretensioso tentar alcançar, com os escassos meios à nossa disposição, propostas válidas no sentido da implantação de planos de cargos e carreiras segundo critérios técnicos adequados, mas complexos. Além disso, a tendência à simplificação exagerada, de modo a permitir a *administração discricionária* dos recursos humanos e o atendimento das necessidades do momento da forma mais conveniente, aliada ao discurso de alguns setores do serviço público que defendem uma “renovação” radical da forma como a questão deve ser abordada, é prejudicial à discussão séria do tema.

No caso da implementação de um sistema de desenvolvimento em carreira para os servidores públicos federais, parece estar nesse ponto o nó da questão.

Há crescente pressão por parte dos servidores públicos e suas entidades sindicais para que seja adotado no Brasil o conceito de *carreira interna*, o que geraria um sistema de carreira do tipo fechado, cujas regras permitiriam ao servidor definir sua própria carreira no serviço público – ao ingressar em determinado nível, cargo ou área – e, a partir disso, conciliar possibilidades e interesses bem como ascender continuamente na “máquina” até a posição que lhe fosse satisfatória.

Para tanto, são preconizados modelos tais como *carreira por área*, *carreira por órgão*, *carreirão*, *carreira em Y*,<sup>22</sup> todos estes, *a priori*, incompatíveis em maior ou menor grau com o princípio de democratização do acesso aos cargos públicos admitido pela Constituição em vigor.

---

22. Uma carreira em *Y*, cujo uso se dá com maior frequência em empresas ou instituições de tecnologia, pressupõe que, em determinado momento do desenvolvimento na carreira, o empregado continue em sua atividade técnica, para a qual foi contratado, aprofundando sua especialização – ou seja, direcionado para as atividades gerenciais ou de liderança. Assim, haveria dois “ramos” saindo do mesmo “tronco”. A carreira em *Y* tem como derivação a carreira em *W*, adotada por algumas firmas, na qual, além dos ramos técnico e gerencial, o ramo de *gestor de projetos* permite que um técnico continue executando suas atividades, mas com funções de gestão menos amplas que as do ramo gerencial, cujo “desaguadouro” é a alta direção.

No entanto, esse parece ser um falso debate: a adoção de modelo de organização de carreira destinado a satisfazer pretensões dessa natureza não implica solução ótima que justifique a radical modificação dos conceitos a serem empregados para a organização de um sistema de carreira no Brasil.

Segundo a lição de Marcel Piquemal (*apud* Ziller, 1989, p. 34-35) entre o sistema de carreira – entendido, *stricto sensu*, como sistema fechado – e o sistema de cargo (sistema aberto), há apenas diferenças de método, e não diferenças de fundo. Essa visão se confirma pelas tendências já apontadas: de um lado, nos quadros organizados em sistemas fechados, observa-se a tendência ao recrutamento sobre empregos precisos, mitigando o alcance da classificação por categorias; de outro lado, nos países que adotam o sistema de cargo, ou aberto, existe um esboço de carreira sob a forma de promoção por mérito ou antiguidade; e, enfim, as funções públicas de caráter “pragmático” mesclam técnicas de carreira e emprego.

A existência de um sistema de carreira não pode dispensar a existência de cargos que constituem os patamares de enquadramento dos funcionários. O sistema de carreira não pode ignorar as etapas, os pontos de apoio sobre os quais se dá a promoção.

A solução desse problema deve atender à natureza do serviço público. O sistema de carreira, é verdade, é mais próximo do regime de direito público, enquanto o sistema de cargo é mais próximo do regime de direito privado, contratual, embora não seja incompatível com o regime estatutário. A composição entre os dois sistemas, buscada pelos sistemas “pragmáticos”, fugindo do rigor de cada um, visa conciliar a eficiência necessária à ação do Estado com as virtudes do regime estatutário.

A forma como o problema deve ser abordado, no entanto, não pode ignorar a lição de Dallari:

O plano de carreira não pode ser entendido como um benefício ao servidor, mas sim como um instrumento de melhoria do serviço público, como meio de proporcionar a melhoria da qualidade de vida da coletividade, enfim, como forma de satisfazer o interesse público, proporcionando também, mas não exclusivamente, vantagens aos servidores, aos bons servidores, aos melhores servidores públicos (Dallari, 1990, p. 53).

Nessa perspectiva, estão as diretrizes nacionais para a instituição de planos de carreira, cargos e salários (PCCS) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), aprovadas pela Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUS em 2006, nas quais o plano de carreira é definido como o

conjunto de normas que disciplinam o ingresso e instituem oportunidades e estímulos ao desenvolvimento pessoal e profissional dos trabalhadores, de forma a contribuir com a qualificação dos serviços prestados pelos órgãos e instituições, constituindo-se em instrumento de gestão da política de pessoal (Brasil, 2006).

Com base nessa premissa, cumpre então, à guisa de conclusão, propor, à luz dos elementos obtidos, propostas para sua solução.

Para melhor compreensão das possibilidades de solução para o problema da organização de planos de carreira para a administração federal, é necessário resgatar alguns elementos que, como vimos anteriormente, são limites e condicionantes, gerando efeitos de grande impacto.

O primeiro desses elementos é a necessidade e a conveniência de que seja mantida a unicidade de regimes de trabalho, vedando-se a reimplantação do regime celetista no âmbito da administração federal, ou de regimes diferenciados para servidores de carreira, por definição recrutados para exercer atividades de caráter permanente.

Ainda que o debate sobre a vinculação da estabilidade ao regime estatutário, sob a perspectiva da proteção aos servidores em atividade típica ou exclusiva de Estado, possa parecer tentador, na medida em que permaneceriam protegidos pela estabilidade no cargo os servidores que estão mais expostos, em suas atividades, a pressões indevidas, a própria dificuldade, já examinada, de aplicar essa segregação abre caminho a um debate que pode resultar infrutífero, ou, na melhor das hipóteses, em soluções injustas.

Ademais, não se há de falar, atualmente, em impactos previdenciários do regime estatutário, visto que as ECs nºs 41/2003 e 103/2019 eliminaram, para os servidores investidos em cargos desde 2004, o direito à aposentadoria integral. A EC nº 103/2019 foi ainda além, estendendo o fim da aposentadoria integral e da paridade de reajustes entre ativos e inativos de forma compulsória para todos os entes da Federação.

A preservação do Regime Jurídico Único (RJU), estatutário, aplicável aos servidores titulares de cargos efetivos, não impede, por tratar-se de situações diferentes, a contratação de pessoal temporário, nos limites estabelecidos pela legislação que regulamenta o art. 37, inciso IX da Constituição, que permite essa solução para atender a necessidades temporárias de excepcional interesse público. A Lei nº 8.745/1993 já dispõe sobre essas situações, tendo sido alterada, ao longo de sua vigência, em nada menos que 22 oportunidades. Em sua atual redação, esta já é razoavelmente abrangente, cobrindo grande leque de possibilidades de contratação temporária e, sob sua regência, mais de 26.900 trabalhadores civis no serviço público federal, em setembro de 2020.<sup>23</sup> No entanto, trata-se de pessoal que, por definição, *não integra* o sistema de carreiras e que não pode, igualmente, exercer

---

23. Desse total, 9.455 eram professores visantes ou substitutos, contratados por instituições de ensino e outros 7.169 contratados pelo IBGE para execução de atividades relacionadas ao Censo Demográfico 2020, conforme dados do Portal da Transparência, da Controladoria-Geral da União (CGU). Disponível em: <<https://bit.ly/3yD4wuC>>.

atividades em que seja pressuposto à proteção no exercício do cargo, notadamente em atividades de regulação, fiscalização e tributação.

O segundo é o mandamento inserido no parágrafo 1º do art. 37 da CF/1988, com a redação dada pela EC nº 19/1998, que, embora não mais preveja a garantia expressa de isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas do mesmo poder ou entre servidores dos diferentes poderes, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho, permite que se extraia entendimento nesse sentido, uma vez que os critérios utilizados para a fixação dos padrões de remuneração deverão ser igualmente isonômicos, em função do que prevê o *caput* do art. 5º da Constituição.

Outro dispositivo correlato é o mandamento de que sejam submetidos a concurso de efetivação os servidores não concursados, para que sejam enquadrados em carreiras, como decorre do art. 19 do ADCT.

A Lei nº 8.112/1990 transformou todos os empregos em cargos públicos – por natureza, efetivos –, com os “servidores” nestes investidos, sem, sequer, consultar quanto à estabilização ou não pelo art. 19 do ADCT, o que levou ao ajuizamento, tardio, da ADI nº 2.968.

Independentemente do que venha a ser decidido, há de se considerar o precedente adotado no julgamento da ADI nº 2.949, em 2007, em que, apreciando a constitucionalidade do § 1º da Lei nº 10.254/1990, do estado de Minas Gerais, o STF considerou, por unanimidade, que não é possível levar em conta, para fins de efetivação, a mera aprovação no concurso para esse fim, não obstante a classificação no certame, no caso dos servidores não estabilizados, sob pena de subversão da ordem de classificação em concurso. Assim, a contrário senso, seria possível a consideração de que os estabilizados poderiam ser efetivados desde que aprovados nesse concurso de efetivação, observada a pontuação estabelecida em lei, sem a obrigatoriedade de observância de ordem de classificação ou existência de vagas.

As leis que instituíram ou reorganizaram algumas carreiras, desde então, tentaram, como já mencionado, estabelecer distinção entre concursados e não concursados, para fins de transposição. Mas, em grande parte dos casos, até mesmo tal distinção em nada resultou, pois os servidores estabilizados ou não passaram a fazer jus a remunerações iguais ou aproximadas das carreiras constituídas. E, passados 32 anos da promulgação da Constituição e trinta anos da implantação do RJU, pouca utilidade prática haveria em fazer uma ampla revisão das situações constituídas; notadamente, as aposentadorias estatutárias concedidas desde então. À luz do princípio, reconhecido pelos tribunais, da estabilidade das relações jurídicas, é bastante improvável que quaisquer efeitos a serem obtidos, do ponto de vista fiscal, fossem validados. Mesmo que o STF venha a julgar a ADI nº 2.968, é grande a possibilidade de que venha a modular seus efeitos com eficácia

*ex nunc* – ou seja, para o futuro, preservando as aposentadorias já concedidas e os direitos consolidados.

Quanto ao terceiro elo – talvez, entre todos, o principal, na medida em que produz insumos que poderiam ter viabilizado a implementação dos demais –, este carece de etapa anterior, mas decisiva.

Para assegurar a coerência dos planos de carreira com as demais disposições relativas à isonomia e ao RJU, torna-se necessário elaborar, antes da implantação dos planos de carreira propriamente ditos, um conjunto de diretrizes gerais que a orientem, aplicáveis a toda a administração pública federal.

O meio mais hábil para que se atenda a tais limites e princípios é a criação e a aprovação, pelo Congresso Nacional, de uma lei, norma jurídica superior infraconstitucional, capaz de estabelecer as regras gerais, as diretrizes para a implantação dos planos de carreira. Não se pode implantar planos descolados da realidade. Não se pode elaborá-los e discuti-los sem que haja parâmetros mínimos. É essencial que se tenha a medida da complexidade e da sistematicidade de carreiras, planos e cargos existentes para que possam ser ajustados à necessidade de assegurar regras transparentes de desenvolvimento em carreira ao servidor e corresponder aos princípios gerais de legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade que regem a administração pública.

A tendência recente verificada traduz intenção explícita de tentarem-se soluções paliativas que ocultam a intenção de contornar dificuldades no trato do problema, sem atentar para a amplitude de suas repercussões sobre a administração pública.

Do ponto de vista conceitual, a incompatibilidade entre as propostas defendidas por alguns segmentos do serviço público, e por parte das próprias instituições governamentais, e o sistema admitido pela Constituição colocam em xeque os modelos apresentados à discussão. Somente se viabilizará uma solução duradoura para a organização do sistema de desenvolvimento em carreira se as propostas forem adequadas aos limites constitucionalmente impostos e ao interesse da sociedade.

Como evidencia o exposto ao longo deste estudo, somente por meio de um conceito de carreira que considere como elemento nuclear o conteúdo atributivo do cargo que se estará atendendo à norma constitucional, sob pena de construir um castelo de cartas sobre conceitos artificiais, como constatamos a partir da análise das medidas adotadas ao longo do período analisado.

Por sua vez, as tendências atualmente em evidência demonstram o perigo de deixar o assunto sem o merecido tratamento: sem as diretrizes que orientem a implantação dos planos de todos os poderes, ou com diretrizes enviesadas pelo corporativismo, cada plano ou proposta tende a constituir-se em casuísmo, sem qualquer correlação com o todo. Tais tendências têm como produto, não a definitiva

e correta implantação dos planos de carreira na administração pública, mas a adoção de medidas de alcance parcial contrárias à efetiva implantação do sistema do mérito e de processos transparentes de qualificação dos servidores.

A adoção de um modelo equivocado, partindo-se da premissa da simplificação conceitual, poderá ter, além disso, como consequência, um grave e profundo engessamento da máquina administrativa, o que contribuiria absurdamente para o aumento do corporativismo. Instituíndo-se, por exemplo, carreiras por órgão, com denominação própria e individualizada, identificadas com a natureza do órgão, estar-se-ia criando um grupo de carreiras diferenciadas e, portanto, incompatíveis entre si, no sentido de que cada uma teria suas características próprias.

Outro problema grave decorrente da adoção de princípios inadequados à sistematicidade do serviço público federal seria a inviabilização em definitivo da implantação de política remuneratória mais equitativa entre os três poderes e inclusive no mesmo poder. Cada plano, proposto por uma área ou um órgão do governo, e atendendo apenas às suas carreiras específicas e aos servidores nestas enquadrados, trataria do seu próprio sistema de remuneração, que instituiria vencimentos e vantagens sem nenhuma consideração em relação aos planos de outros órgãos ou áreas. É de supor-se que não seria tranquilo assegurar, a todos os servidores de todos os órgãos que hoje ocupam os mesmos cargos, mas que passariam a ocupar cargos novos nas novas carreiras, as mesmas vantagens: algumas carreiras seriam privilegiadas, em processo já por demais conhecido e que se repete ciclicamente.

Essa complexidade exige a busca de caminhos que aliem o interesse público, a conveniência da administração, o direito dos servidores e a busca da eficácia e eficiência, além do respeito aos limites jurídicos impostos pela natureza do objeto de intervenção. As medidas que vierem a ser adotadas somente serão duradouras e adequadas se atenderem a esses requisitos, os quais não são, necessariamente, contraditórios.

Há de se buscar, portanto, instrumentos para garantir que esses princípios sejam respeitados, o que exige que se dê um novo tratamento à matéria, que contemple aspectos e etapas fundamentais, conforme descrito a seguir.

- 1) Levantamento completo, nos três poderes, de cargos e categorias funcionais e respectivas atribuições, a fim de subsidiar a implantação dos planos e seu posterior enquadramento nestes. Esse levantamento deverá permitir a identificação e a descrição de todos os cargos existentes, os quais serão, posteriormente, classificados, avaliados e agrupados, de acordo com seus conteúdos ocupacionais e níveis de responsabilidade

e qualificação. Sem esse reordenamento geral dos cargos e funções, será impossível alcançar as etapas posteriores da organização de carreiras. Segundo recomenda a OCDE,

o serviço público brasileiro também precisa de um meio padrão de avaliação de cargos para fins de remuneração e classificação, a fim de introduzir mais transparência no sistema de remuneração e avançar para uma gestão mais eficiente dos níveis relativos de remuneração. Um princípio fundamental da organização deve ser a adequação de todos ou da maioria dos cargos em um sistema comum de classificação para definição de níveis e remuneração e uma estrutura comum de competência para fins de recrutamento, seleção e desenvolvimento de equipe. O princípio básico da classificação de cargos é que cargos similares com funções, desafios e condições de trabalho equivalentes devem ter remuneração equivalente (uma exigência constitucional – artigo 39, § 1º). Um sistema de classificação de cargos ajudaria a afastar o foco dos trabalhos individuais e a quebrar demarcações. Apesar de carreiras técnicas, profissionais e científicas especializadas serem naturalmente específicas para certos ministérios ou agências, elas também devem ser classificadas dentro da estrutura comum (OCDE, 2010, p. 168).

- 2) Elaboração de diretrizes técnicas para a implementação de planos de carreira na administração federal, adequadas à necessidade de recuperação conceitual da matéria ajustada à complexidade do serviço público e aos limites constitucionais. Essas diretrizes, tomando-se como ponto de partida o universo de cargos e respectivas atribuições, permitirão a fixação de critérios básicos para a constituição das carreiras e as regras gerais para sua administração. Tais diretrizes terão caráter geral, servindo como meio para que, no uso da autonomia que a Constituição assegura aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário para dispor sobre a organização e a remuneração de seus cargos, não seja violada a norma superior, de caráter geral, que determina a isonomia como decorrência da implantação dos planos de carreira. Em consequência, é essencial que se assegure também, por meio do instrumento próprio, que no âmbito do mesmo poder os planos de carreira sejam constituídos com base em regras gerais que lhes garantam coerência e compatibilidade de uns com os outros.
- 3) A estruturação dos planos deve ser orientada em função dos cargos e suas atribuições, organizando-se uma estrutura a partir de grupos ocupacionais, carreiras, classes e cargos em função de suas especificidades. Essa estrutura perpassaria todos os ministérios e entidades autárquicas e fundacionais.
- 4) Organização das carreiras em função de um quadro geral de pessoal para todos os servidores do mesmo poder, como consequência da adoção do RJU, evitando-se a organização de carreiras ou planos por órgãos ou áreas, o que

geraria planos estanques e diferenciados, que inviabilizariam a implantação correta da isonomia salarial e a mobilidade horizontal. Isso não significa, em nenhuma hipótese, a adoção de carreira única para todo o serviço público, mas carreira única para os mesmos cargos, com lotação distribuída em todos os órgãos em que sejam necessários, viabilizando-se a mobilidade entre estes e a otimização do aproveitamento da força de trabalho.

- 5) Revisão dos conceitos de progressão e promoção como formas de desenvolvimento na carreira, de modo que sejam suprimidos aqueles incompatíveis com o texto constitucional e definidos claramente aqueles subordinados ao sistema do mérito. A uniformização dos mecanismos de desenvolvimento – resguardadas as peculiaridades decorrentes da estrutura e perfil de cada carreira – agregará maior grau de transparência e seriedade à administração das carreiras, de modo que carreiras de níveis de complexidade, qualificações e responsabilidades semelhantes não sejam tratadas de forma anti-isonômica.
- 6) Revisão e disciplinamento dos mecanismos e processos de avaliação de desempenho, atrelados sempre que possível a critérios de aferição da qualidade e produtividade do trabalho realizado. Esses mecanismos devem ser capazes de embasar os processos de desenvolvimento, reduzindo-se a importância do critério de antiguidade; medida que guarda consonância com a tendência mundial, como mostra o relatório da Organização Internacional do Trabalho (OIT), *El Trabajo en el Mundo*, de 1989,

tradicionalmente, em muitos países o critério para a promoção se baseia na antiguidade. Porém, há alguns anos, a promoção por mérito vem ganhando importância, porque os governos começaram a estabelecer métodos de avaliação do mérito mediante exames de ascensão, de qualificação do desempenho e do histórico da atuação anterior dos funcionários públicos. (...) Em alguns países, se têm renunciado totalmente ao critério da antiguidade como base para a promoção. No serviço público australiano, por exemplo, no qual durante quase quarenta anos se havia recorrido à antiguidade para desempatar nos casos de desempenho profissional dos funcionários, o mérito é agora o único critério para a promoção e para a determinação dos recursos de apelação. Nos Estados Unidos, o tempo de serviço não influi nas decisões com relação à ascensão, a não ser que esteja diretamente vinculado com a capacidade de efetuar o trabalho correspondente. Na Suécia, se prefere hoje o critério da competência (OIT, 1989 *apud* Abrucio, 1993, p. 98).

A adoção de sistemas de avaliação de desempenho, além disso, deverá respeitar as peculiaridades de cada carreira. A partir de regras e critérios de aplicação geral, é necessário prever que cada carreira deve ser sujeita a critérios uniformes, diferenciando-se, quando for o caso, a avaliação de desempenho de carreiras diferentes.

- 7) Subordinação da implantação dos planos à efetivação, mediante concurso público aberto a todos os cidadãos, dos servidores não concursados, ficando os não aprovados que já são estáveis em quadro em extinção.
- 8) Fixação de tabelas de vencimento ou subsídios – ou escalas ou grades de vencimento ou subsídios – que atendam à complexidade dos cargos existentes e suas posições hierarquizadas relativamente aos demais. A classificação e a avaliação de cargos a partir de critérios tecnicamente consistentes permitirá que se possa estabelecer comparações entre as carreiras e os cargos, contornando-se a tendência à mera equiparação de remunerações ou ao seu nivelamento artificial, equalizando-se o desigual.
- 9) Implementação de processos de aperfeiçoamento e formação inerentes à sua evolução na carreira profissional, associados a mecanismos de recompensa salarial pela sujeição do servidor, de maneira uniforme e isonômica.
- 10) Definição de regras de enquadramento nos novos planos e tabelas ou grades de vencimento em função de critérios objetivos (tempo de serviço, mérito e hierarquização dos cargos), corrigindo-se desvios verificados em passado recente em todos os poderes.
- 11) Definição em lei dos critérios a serem considerados para orientar a seleção de ocupantes de cargos em comissão, inclusive a titularidade de cargos efetivos, regidos pelo RJU e pertencentes a planos de carreira organizados, qualificados para seu exercício, excetuados os de natureza especial e dirigente máximo de autarquia e fundação, e competências como capacidade de gestão, de inovação e adaptação à mudança, de liderança e de colaboração, motivação e orientação estratégica. Sobre esse aspecto, vale recordar as lições de Wahrlich abordando as impropriedades da Lei nº 284/1936, que se repetiram nos planos posteriores, em maior ou menor medida:

Nos primeiros anos da Lei do Reajustamento, a generalização do provimento, em comissão, dos cargos de direção e o exercício, mediante gratificação de função, das posições de chefia, trouxe para os ocupantes das classes iniciais, ou seja, para os mais jovens, oportunidades de galgarem mais rapidamente posições de relevo na administração pública. Como esses anos coincidiram, em decorrência do disposto na mesma lei, exatamente com o início da institucionalização do sistema do mérito, o provimento em comissão dos cargos de direção e o exercício das funções de chefia mediante gratificação de função tendiam a beneficiar justamente os que estavam ingressando em serviço através de concurso público. Seria, assim, fator de atração no recrutamento para a função pública e foi benéfico do ponto de vista da eficiência administrativa.

A longo prazo, entretanto, constataram-se seus efeitos disfuncionais como, aliás, assinalou em outro artigo, há vários anos, a autora deste, ao dizer:

(...) Se, por um lado, o sistema da Lei nº 284 teve inicialmente a vantagem de permitir uma rápida renovação das equipes dirigentes, por outro lado sua adoção indiscriminada e permanente gerou tantos males quanto os que pretendia evitar, visto que a chefia em comissão torna a carreira extremamente aleatória. Pode-se mesmo dizer que, no sentido integral do termo, não há carreira no serviço público federal brasileiro. Mesmo nos casos em que um funcionário faz carreira através do exercício de cargos em comissão, isso pode ter acontecido por motivos que nada tenham a ver com a qualidade de seu desempenho. Esse, aliás, é um aspecto extremamente negativo da administração brasileira, que urge corrigir. Já constitui mesmo sério problema de ética profissional, ao ensejar o comodismo, ao estimular a transigência, mesmo contra convicções pessoais, de ocupantes de cargos em comissão, temerosos, quer por questão de prestígio, quer por questão financeira, de perderem tais cargos (Wahrlich, 1976, p. 36).

- 12) Definição de um procedimento para a seleção de ocupantes de função de confiança ou cargo em comissão, inclusive os de livre nomeação e exoneração, com caráter vinculante, mediante processos de chamada pública, abertos a todos os interessados que comprovem o cumprimento dos requisitos para sua investidura, nos termos estabelecidos em edital, para elaboração de lista tríplice, a ser submetida à autoridade responsável pela nomeação. Esse processo deve caber a uma comissão de seleção, integrada por pelo menos três membros, dos quais dois seriam titulares de cargos efetivo e pelo menos um deles, ocupante de cargo em comissão ou função de confiança de nível equivalente ao cargo ou função a ser provido, cuja composição e procedimentos serão estabelecidos em ato do dirigente máximo do órgão ou da entidade. Esse órgão, contudo, não deve ser dotado de *autonomia* ou *mandato* no sentido que lhe dá a Lei nº 64/2011, de Portugal, que criou a Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública, com função de gerir os processos de seleção de pessoal para cargos de direção superior e intermediários e definir os critérios aplicáveis na seleção de candidatos (competências de liderança, colaboração, motivação, orientação estratégica, orientação para resultados, orientação para o cidadão e serviço público, gestão da mudança e inovação, sensibilidade social, experiência profissional, formação académica e formação profissional). A lei portuguesa prevê que os membros dessa comissão exerçam mandatos por cinco anos (presidente) e quatro anos (vogais), e “actuam de forma independente no exercício das competências que lhes estão cometidas por lei e pelos presentes Estatutos, não podendo solicitar nem receber instruções do governo ou de quaisquer outras entidades públicas ou privadas” (Portugal, 2011). Por tratar-se de atividade que deve ser exercida sob demanda, não nos parece que tal estrutura institucional e centralizada deva ser adotada no

Brasil, por ora, sendo suficientes os regramentos legais do procedimento para evitar o desvirtuamento de sua função.<sup>24</sup>

- 13) Qualificação dos órgãos técnicos para que possam, a contento, realizar as tarefas de suas competências, especialmente por intermédio do recrutamento e formação de servidores com esta finalidade, de modo a suprir carência antiga cujo agravamento inviabiliza a solução dos demais problemas.
- 14) Fortalecimento do órgão central do Sistema de Pessoal Civil, voltado para a coordenação geral do processo de implementação dos planos de carreira, como forma de contrabalançar as decisões setoriais que tendem a desequilibrar a implantação destes em favor de ministérios, órgãos ou setores mais “fortes”. Deve ser definido com precisão o papel normatizador do órgão central.
- 15) Fortalecimento de uma instituição voltada para a seleção e a formação de quadros superiores da administração pública, nos moldes de escolas de governo consagradas, como a Escola Nacional de Administração (ENA), da França;<sup>25</sup> a John Kennedy School of Government, dos Estados Unidos; a Enap do Canadá; o Instituto Nacional de Administração Pública (Inap), da Argentina; a Academia Federal de Ciências Administrativas, da Alemanha; e o British Civil Service College, papel que deve ser assumido pela Enap, entidade constituída com essa finalidade e cujas experiências demonstram a viabilidade de proceder-se a essa formação.

Os princípios a serem observados comprovam que, de forma diversa do que muitas vezes tem sido alegado, as condicionantes existentes não são contrárias à implementação de um sistema de carreiras que premie a eficiência, a profissionalização e o mérito individual, mas, pelo contrário, são da natureza de um serviço público democrático, representativo e voltado para o interesse da sociedade.

---

24. Outros países, como o Chile, também adotam sistemas centralizados de recrutamento para a alta direção. No Chile (OECD, 2019, p. 37-38), o Consejo de Alta Dirección Pública é responsável pela garantia da transparência, da confiabilidade e da impessoalidade dos processos de seleção. Esse colegiado é composto pelo director nacional del Servicio Civil, que o preside, e por quatro conselheiros de reconhecidos conhecimentos e experiência em administração de pessoal ou políticas públicas, designados para mandatos não coincidentes de seis anos e aprovados pelo Senado. A seleção de dirigentes leva em média quatro meses, sujeita a uma ampla publicidade. Uma empresa contratada analisa os currículos dos candidatos e submete uma lista para o conselho ou comitê de seleção sob sua supervisão, que escolhe candidatos para entrevista e submete uma lista final à autoridade competente para a escolha. Sistemas de recrutamento para cargos de direção superior existem também em países como Austrália, Finlândia, Hungria, Holanda, República Eslovaca e Suécia, assim como no Reino Unido e nos Estados Unidos, embora o número de pessoas recrutadas fora do serviço público raramente seja elevado (OECD, 2008, p. 74).

25. Apesar de, desde 1945, ter contribuído enormemente para a formação de um quadro de excelência e renovado, no serviço público francês, e do qual saíram diversos presidentes da República e primeiros-ministros, em abril de 2021, o presidente Emmanuel Macron, ele mesmo um egresso da ENA, atendendo a pressões do movimento dos Coletes Amarelos, anunciou a extinção da escola, a partir de janeiro de 2022, e sua substituição pelo Institut du Service Public (ISP). A nova instituição surge com a missão de reduzir o elitismo nos quadros superiores da administração e o corporativismo que o atual governo francês atribui à ENA, e seus egressos, em vez de terem acesso imediato aos *grands corps* do Estado, deverão passar por posições de direção iniciais e intermediárias ao longo da carreira, com maior mobilidade entre órgãos. O ISP será um entre treze instituições formadoras do serviço público. Ver France's... (2021).

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. Profissionalização. *In*: ANDRADE, R. de C.; JACOUD, L. (Org.). **Estrutura e organização do Poder Executivo**: administração pública brasileira. Brasília: Enap; Cedec, 1993. v. 2, p. 33-104.
- AGUILAR, L. F. El aporte de la política pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. **Revista del Clad: reforma y democracia**, n. 39, p. 5-32, oct. 2007.
- BOWMAN, J.; WEST, J. P. (Ed). **American public service**: radical reform and the merit system. Boca Raton: CRC Press, 2007.
- BRASIL. Constituição Federal de 1937. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 11 nov. 1937.
- \_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 1.202, de 8 de Abril de 1939. Dispõe sobre a administração dos estados e dos municípios. **Diário Oficial da União**, 10 abr. 1939. Seção 1. Disponível em: <<https://is.gd/7Yn4dK>>.
- \_\_\_\_\_. Consolidação das Leis do Trabalho. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 9 ago. 1943.
- \_\_\_\_\_. Constituição Federal de 1988. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1988a.
- \_\_\_\_\_. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, 5 out. 1988b. Seção 1. Disponível em: <<https://is.gd/7zoTkf>>.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**, 19 abr. 1991. Disponível em: <<https://is.gd/hdqXwk>>.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. Protocolo nº 006/2006. Aprova as diretrizes nacionais para a instituição de planos de carreira, cargos e salários no âmbito do Sistema Único de Saúde – PCCS – SUS. Brasília: MS, 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/3uYJshj>>.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH; acrescenta dispositivos ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, p. 2, 16 dez. 2011. Disponível em: <<https://is.gd/Py1ORh>>.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. **Diário Oficial da União**, 11 ago. 2014. Disponível em: <<https://is.gd/4AupoU>>.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho no Serviço Público. **Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais**, Brasília, n. 249, jan. 2017a. Disponível em: <<https://is.gd/7mAMzh>>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as leis nos 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. **Diário Oficial da União**, 14 jul. 2017b. Disponível em: <<https://is.gd/lvmSTr>>.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília: PR, 2020.

CARAM, B. Negros são minoria no serviço público federal e ocupam apenas 15% de cargos mais altos. **Folha de S.Paulo**, 5 dez. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3RzLAue>>.

CASTRO, M. F. Dimensões críticas da governabilidade: mercado, sociedade e política econômica. In: SEMINÁRIO PARA A ELABORAÇÃO DE UMA AGENDA NACIONAL DE GOVERNABILIDADE, 1996, Brasília. **Anais...** Brasília: PNUD, set. 1996.

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. **Governança pública**: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental. Brasília: Ipea, jul. 2018. (Nota Técnica Diest, n. 14).

CHARRON, N. *et al.* Careers, connections, and corruption risks: investigating the impact of bureaucratic meritocracy on public procurement processes. **The Journal of Politics**, v. 79, n. 1, p. 89-104, Oct. 2016.

COLLINGTON, R.; MAZZUCATO, M. Britain's public sector is paying the price for the government's consultancy habit. **The Guardian**, 20 Sept. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3PChqjr>>.

DAHLSTRÖM, C.; LAPUENTE, V.; TEORELL, J. The merit of meritocratization. **Political Research Quarterly**, v. 65, n. 3, p. 656-668, Jan. 2012.

DALLARI, A. de A. (Org.). **Regime constitucional dos servidores públicos**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. 167 p.

DUNLEAVY, P.; HOOD, C. From old public administration to New Public Management. **Public Money and Management** v. 14, n. 3, p. 9-16, 1994.

EVANS, P. (Org.). **Autonomia e parcerias**: Estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2004. 404 p.

FRANCE'S leadership academy needs more science and inclusion. **Nature**, v. 594, n. 7861, p. 7-8, 2 June 2021. Disponível em: <<https://go.nature.com/3BfBnJ9>>.

GRAEF, A. **A organização de carreiras do Poder Executivo da administração pública federal brasileira**. Brasília: MP, jun. 2009.

GRAEF, A.; CARMO, M. da P. da C. A organização de carreiras do Poder Executivo da administração pública federal brasileira: o papel das carreiras transversais. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 2008, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires: Clad, 2008.

MARKOVITS, D. (Ed.). **The meritocracy trap**: how America's foundational myth feeds inequality, dismantles the middle class, and devours the elite. New York: Penguin Press, 2019.

MELLO, C. A. B de. (Org.). **Regime constitucional dos servidores da administração direta e indireta**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

MODESTO, P. O sentido constitucional de carreiras no serviço público. **Revista Eletrônica de Direito Público**, n. 49, jan.-mar. 2017.

MOREIRA, R. de S. M.; LUCIO, G. de S. Gestão de carreiras no Poder Executivo federal: avanços recentes e perspectivas futuras. CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5., 2012. **Anais...** Brasília: Consad, jun. 2012.

NASCIMENTO, K. **Classificação de cargos no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 1962. 139 p.

NIGRO, F.; NIGRO, L. (Ed.). **The new public personnel administration**. 5th. ed. Itasca: Peacock, 2000, 396 p.

NUNES, V. Um a cada seis servidores da União poderá se aposentar nos próximos 5 anos. **Correio Braziliense**, 6 ago. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3PjwTVJ>>.

\_\_\_\_\_. Ministros do TCU dizem que auditores querem “reserva de mercado”. **Correio Braziliense**, 7 out. 2021. Disponível em: <<https://is.gd/yxiLKL>>.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Avaliação da gestão de recursos humanos no governo**: relatório da OCDE – Brasil 2010. Paris: OECD Publishing, 2010. 337 p.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **The State of the public service**. Paris: OECD Publishing, 2008. 93 p.

\_\_\_\_\_. **International study on the role of supreme audit institutions in supporting and enhancing good governance**. Paris: OECD Publishing, 2014.

\_\_\_\_\_. **Skills for a high performing civil service**. Paris: OECD Publishing, 2017. 135 p.

\_\_\_\_\_. **Innovation skills and leadership in Brazil's public sector: towards a senior civil service system**. Paris: OECD Publishing, 2019. 98 p.

\_\_\_\_\_. **OECD Public Integrity Handbook**. Paris: OECD Publishing, 2020. 235 p.

PETERS, B. G. **Governance: a garbage can perspective**. Vienna: Institute for Advanced Studies, Dec. 2002. (Political Science Series, n. 84).

POLLIT, C.; BOUCKAERT, G. (Ed.). **Public management reform: a comparative analysis – into the age of austerity**. 4th. ed. Oxford: Oxford University Press, 2017.

PORTUGAL. Lei nº 64/2011, de 22 de dezembro de 2011. Modifica os procedimentos de recrutamento, selecção e provimento nos cargos de direcção superior da administração pública, procedendo à quarta alteração à Lei nº 2/2004, de 15 de janeiro, que aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado, e à quinta alteração à Lei nº 4/2004, de 15 de janeiro, que estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração directa do Estado. **Diário da República**, nº 244, p. 5373-5389, 2011. Série I de 2011-12-22. Disponível em: <<https://is.gd/ZTOiWi>>.

RAUCH, J. E.; EVANS, P. B. Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. **Journal of Public Economics**, v. 75, n. 1, p. 49-71, Jan. 2000.

REICH, R. B. (Ed.). **The system: who rigged it, how we fix it**. New York: Alfred A. Knopf, 2020.

RIGOLIN, I. B. Plano de carreiras. **Boletim de Direito Administrativo**, v. 7, n. 3, p. 167-173, mar. 1991.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.335**. Brasília: STF, 2003.

\_\_\_\_\_. **Recurso Extraordinário 602.414**. Brasília: STF, 2012. Disponível em: <<https://is.gd/S0O5ed>>.

\_\_\_\_\_. **Recurso Extraordinário 642.895**. Brasília: STF, 2013. Disponível em: <<https://is.gd/BsSwyB>>.

\_\_\_\_\_. **Recurso Extraordinário 770.034**. Brasília: STF, 2016.

\_\_\_\_\_. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.199**. Brasília: STF, 2020. Disponível em: <<https://is.gd/rOeIAz>>.

SANTOS, L. A. dos. **A organização de planos de carreira no serviço público federal**: evolução, conceitos, limites e possibilidades. 1996. 431 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Universidade de Brasília, Brasília, 1996.

SANTOS, L. A. dos; SOUZA, R. L. S. de. Mérito, desempenho, transparência e confiança no Brasil: o ciclo incompleto. CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 23., 2018, Guadalajara. **Anais...** Guadalajara: Clad, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3PD92jO>>.

SILVA, T. D.; LOPEZ, F. **Perfil racial do serviço civil ativo do Executivo Federal (1999-2020)**. Brasília: Ipea, jul. 2021. (Nota Técnica Diest, n. 49).

WAHRLICH, B. Classificação de cargos e implantação do sistema do mérito: a lei do reajustamento de 1936, suas origens, conteúdo e primeiras repercussões. **Revista de Administração Pública**, v. 10, n. 3, p. 7-46, jul.-set. 1976.

WEBER, M. (Org.). **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Ed. UnB, 1999. v. 1. 422 p.

XAVIER, C. A. M. Pessoal organizado em quadro de carreira: prescrição. **Revista de Direito do Trabalho**, v. 5, n. 28, p. 29-31, nov.-dez. 1980.

ZILLER, J. Fonction publique et fonctionnaires: comparaisons internationales. **Problemes Politiques et Sociaux**, La Documentation Française, Paris, n. 601, p. 63, fév. 1989.

## **CARREIRAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO: UMA PROPOSTA PARA SUPERAR O ANACRONISMO DOS CONCEITOS E MODERNIZAR O ESTADO<sup>1</sup>**

José Celso Cardoso Junior<sup>2</sup>  
José Sebastião Chaves Santos<sup>3</sup>  
Roberto Passos Nogueira<sup>4</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

O tema das carreiras públicas e dos cargos típicos de Estado figura em posição de destaque nos recorrentes debates sobre a reforma administrativa, embora seja um dos mais mal compreendidos e maltratados pelas pessoas e organizações envolvidas com o assunto. Em vista disso, este texto representa um esforço para avançarmos rumo a uma proposta que visa superar o anacronismo de alguns conceitos usualmente empregados e, a partir dessa reformulação, reenquadrar o sentido das mudanças necessárias para efetivamente modernizar o Estado, vale dizer, otimizando sua atuação no sentido de ampliar e qualificar a oferta de serviços públicos e a sua gestão.

Inicialmente, cumpre dizer que, seja por causa da insegurança jurídica ou da fragilidade de seus fundamentos, as recentes propostas de reforma administrativa, notadamente aquela sugerida pela Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2020 e alardeada como panaceia pelos meios empresariais e pela grande mídia, simplesmente não resolverão nenhum dos problemas reais do setor público nacional, mas criarão ou farão piorar vários outros. Os problemas existem e não são poucos, estando arraigados em contumazes tendências burocráticas, autoritárias, fiscalistas, privatistas e corporativistas, presentes historicamente nos processos de formação do Estado, da burocracia e da administração pública brasileira. Esses cinco elementos estão presentes tanto nas formas internas de organização e funcionamento da máquina pública, quanto nas relações pouco republicanas, pouco democráticas e bastante seletivas que se estabeleceram,

---

1. Os autores expressam sua gratidão a Vladimir Nepomuceno, Luiz Alberto dos Santos, Felix G. Lopez e Pedro Cavalcanti por seus comentários e suas sugestões, isentando-os pelos erros e pelas omissões remanescentes no texto.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea). *E-mail*: <josecelso.cardoso@ipea.gov.br>.

3. Ouvidor do Ipea. *E-mail*: <jose.chaves@ipea.gov.br>.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea; e colaborador do Observatório de Recursos Humanos em Saúde da Universidade de Brasília (UnB). *E-mail*: <roberto.nogueira@ipea.gov.br>.

positivamente, com agentes privilegiados do mercado, ao mesmo tempo que, negativamente, com parcelas imensas e vulneráveis da população, ainda hoje alijadas da cidadania plena e dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, em várias de suas dimensões.

Nesse sentido, este texto sugere uma outra chave de compreensão para tais problemas, ao mesmo tempo que oferece uma alternativa de enfrentamento e superação para eles. Para tanto, na seção 2, resumem-se os principais aspectos e problemas presentes na PEC nº 32/2020, relativamente ao tema sob escrutínio neste capítulo. Na seção 3, são explicitados alguns dos aspectos que conferem fundamentação histórica ao *burocratismo*, *autoritarismo*, *fiscalismo*, *privatismo* e *corporativismo*, os cinco problemas estruturais que estão na base de nossa crítica à superficialidade e insuficiência dos diagnósticos liberais dominantes acerca do Estado brasileiro. Na seção 4, discute-se o estado histórico e atual das indefinições que circundam a temática das carreiras públicas. Na seção 5, apresenta-se uma visão alternativa e propositiva para redefinir tais conceitos e modernizar o Estado na perspectiva do desenvolvimento brasileiro. Por fim, a seção 6 traz as principais conclusões e algumas recomendações sobre o tema.

## 2 OS CARGOS PÚBLICOS E SUA OCUPAÇÃO SEGUNDO A PEC Nº 32/2020<sup>5</sup>

Neste texto, embora o foco não esteja centrado na PEC nº 32/2020, uma breve análise e crítica de seus fundamentos e implicações, quanto ao tema aqui tratado, faz-se necessária, a fim de refletir a essência de praticamente todas as propostas de reforma administrativa ou de pessoal no âmbito público, sempre assentadas em uma visão liberal reducionista e fiscalista do Estado no Brasil.

Assim sendo, em relação às carreiras e aos cargos públicos, originalmente, a PEC nº 32/2020 previa o fim do Regime Jurídico Único (RJU) para novos ingressantes, com o que se supunha que todos os atuais servidores passariam a pertencer a cargos e carreiras em extinção. Dizemos “supunha” porque na prática não mais haveria vinculações funcionais nos moldes das atuais carreiras e cargos públicos. Embora não o dissesse explicitamente, se o projeto fosse aprovado tal como foi encaminhado ao Congresso, os atuais cargos e carreiras estariam abolidos quando os últimos servidores neles investidos viessem a se aposentar. Ou seja, superada a atual unicidade de regimes, em cada carreira haveria servidores com e sem estabilidade, ainda que subordinados ao RJU.

---

5. A análise acerca da PEC nº 32/2020 que aqui se fará está baseada, sobretudo, nas versões de início e fim de sua tramitação na Câmara dos Deputados, ou seja, na primeira versão oficializada pelo Poder Executivo junto ao Legislativo, ainda em 2020, bem como na versão final aprovada pela comissão especial em 23 de setembro de 2021. Veremos que, embora ambas as versões sejam formalmente diferentes entre si, carregam os mesmos traços fundamentais de *burocratismo*, *autoritarismo*, *fiscalismo* e *privatismo*, aspectos esses discutidos em maior profundidade no livro publicado pela Associação dos Servidores do Ipea (Afipea), *Reforma administrativa Bolsonaro/Guedes: autoritarismo, fiscalismo, privatismo* (Cardoso Junior, 2021), os quais serão apenas brevemente explicitados neste texto.

Exceto quanto à estabilidade, as demais regras desse novo regime jurídico de servidores seriam as mesmas. De acordo com a proposta original prevista para o art. 39-A, haveria apenas um regime jurídico, que compreenderia todos os cinco novos tipos de vínculo. A estabilidade funcional, entendida sempre em sentido relativo, estaria reservada apenas àqueles novos servidores que viessem a ingressar nos cargos denominados *típicos* ou *exclusivos de Estado*, conceito que não estava originalmente definido na PEC e tampouco segue adequadamente definido na versão aprovada pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados. Tal fato reforça o entendimento de que tal conceito já se tornou desgastado historicamente, como se pode comprovar pela ação típica de Estado recentemente exercida pelas carreiras das áreas de saúde, assistência social, educação e meio ambiente, mobilizadas com o objetivo de dar conta do contexto pandêmico vigente desde 2020.

Com a extinção do RJU, cinco novas modalidades de vinculação institucional seriam criadas, a saber: i) cargo típico de Estado; ii) contrato de experiência; iii) contrato por prazo determinado; iv) vínculo por prazo indeterminado sem estabilidade; e v) cargo de liderança e assessoramento. Com isso, o projeto visava ampliar as possibilidades de contratação temporária,<sup>6</sup> precarizando os processos de seleção/demissão e inviabilizando, na prática, as usuais trilhas de capacitação e profissionalização dos servidores. Fica claro, assim, o intuito de aplicar, irrestritamente, a modalidade de contratos temporários, fazendo com que funções de confiança e cargos em comissão pudessem ser exercidos integralmente por não servidores. Assim, seria revertido o processo em curso de profissionalização desses cargos de livre provimento.<sup>7</sup>

Por sua vez, na versão da PEC nº 32, aprovada pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, em 23 de setembro de 2021, a plêiade de novas e precárias formas de contratação veio a ser substituída por um novo dispositivo, não menos inadequado do ponto de vista legal, que prevê o seguinte em seu art. 37-IX:

a lei disciplinará a contratação por tempo determinado em regime de direito administrativo para atender necessidades temporárias, as quais, se relacionadas a atividades

6. Segundo previsão expressa originalmente no art. 39-A, § 2º: "Os servidores públicos com o vínculo de que trata o inciso II do *caput* serão admitidos na forma da lei para atender a: i) necessidade temporária decorrente de calamidade, de emergência, de paralisação de atividades essenciais ou de acúmulo transitório de serviço; ii) atividades, projetos ou necessidades de caráter temporário ou sazonal, com indicação expressa da duração dos contratos; e iii) atividades ou procedimentos sob demanda." Decorria, ainda, do proposto para o art. 37, § 8º, que passava a permitir nova hipótese de contrato temporário anômalo, vinculado a contratos de gestão: "iv) a possibilidade de contratação, mediante processo seletivo simplificado, de pessoal com vínculo por prazo determinado, com recursos próprios de custeio" (Brasil, 2020).

7. A primeira iniciativa para reservar cargos em comissão para servidores de carreira, fixando percentual de reserva para determinados níveis (Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005), não obstante ser bem-intencionada, trazia um critério muito elástico, pois considerava como servidor de carreira qualquer ocupante de cargo efetivo das três esferas da Federação. Isso soava estranho, pois era admitido nomear um auxiliar de portaria (sem experiência) de um município qualquer para ocupar um cargo em comissão na administração pública federal. Só posteriormente foram delimitadas as condições de acesso aos cargos de confiança e funções comissionadas, mediante o estabelecimento de critérios vinculados à formação e à experiência do servidor postulante (Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019 e demais). Atualmente, esse regramento também observa o disposto no Decreto nº 10.758, de 29 de julho de 2021, que regulamenta a Medida Provisória (MP) nº 1.042/2021 (recentemente aprovada pelo Congresso Nacional, aguardando sanção).

permanentes, deverão revestir-se de natureza estritamente transitória, observadas as normas gerais de que trata o inciso XXXI do art. 22 (Brasil, 2020).<sup>8</sup>

Está claro que a versão ora em pauta no Congresso reforça as concessões aos interesses originais dos governantes em exercício e dos representantes dos interesses do capital, com destaque para o retorno do art. 37-A, que visa permitir a terceirização ampla de atividades e a contratação de pessoal para prestação de serviços públicos por entidades privadas. O mesmo pode ser dito do reestabelecimento do prazo máximo de dez anos para contratação temporária de servidores, fixado em seis anos em uma das versões anteriores da PEC. Ademais, é prevista a ampliação da possibilidade de regulamentação das normas gerais sobre pessoal mediante aprovação de medidas provisórias, ficando esta via vedada apenas no caso de dispor acerca de redução salarial ou demissão por excesso de despesas.

Entre as possibilidades de aplicação de MPs para a gestão de pessoal, está a demissão de servidores, desde que acompanhada de indenização, quando seus cargos forem classificados como desnecessários ou obsoletos. Segundo Santos (2021),

as garantias especiais no caso de cargos exclusivos de Estado deixam de existir, e em seu lugar, lei ordinária disporá sobre tratamento diferenciado a esses cargos no caso de demissão por excesso de despesas, ou de redução de jornada de trabalho. Também suprime a vedação de contratação temporária para atividades exclusivas de Estado. Não há tratamento diferenciado, também, no caso da demissão por obsolescência ou desnecessidade do cargo.

Os cargos exclusivos de Estado foram definidos como atividades finalísticas afetas às seguintes atividades: manutenção da ordem tributária e financeira, regulação, fiscalização, gestão governamental, elaboração orçamentária, controle, inteligência de Estado, serviço exterior brasileiro, advocacia pública, defensoria pública e atuação institucional do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público, a par dos policiais, peritos criminais, policiais legislativos, guardas municipais, agentes de trânsito e agentes socioeducativos.

Na versão enfim aprovada na comissão especial, foram adicionados os oficiais de justiça do Poder Judiciário e inserida a previsão de que não serão considerados *exclusivos de Estado* os servidores cujas atribuições sejam apenas complementares, acessórias, de suporte ou de apoio às atividades ditas exclusivas referidas no quadro 1.

---

8. Ademais, na mesma versão da PEC nº 32, afirma-se que: "§ 1º A contratação por tempo determinado em regime de direito administrativo será realizada para atender às necessidades temporárias ou transitórias da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, facultada aos entes subnacionais a aplicação subsidiária de lei federal destinada a discipliná-la, observado o disposto no inciso IX do *caput* do art. 37 da Constituição. § 2º A duração do contrato, compreendida eventual prorrogação, não poderá exceder dez anos. § 4º A contratação por tempo determinado será realizada mediante processo seletivo simplificado sujeito à ampla divulgação. § 5º A contratação por tempo determinado para atender necessidades decorrentes de calamidade, de emergência ou de paralisação de atividades essenciais prescindirá do processo seletivo de que trata o § 4º" (Brasil, 2020).

QUADRO 1

**Atividades finalísticas consideradas exclusivas de Estado, conforme substitutivo aprovado na Comissão Especial da PEC nº 32/2020, de 23 de setembro de 2021**

Atividades exclusivas de Estado	Exemplos de carreiras já existentes
Segurança pública	Polícias federal, ferroviária e rodoviária federal, civil dos estados e agentes penitenciários ou de custódia penal, agentes socioeducativos e guardas civis municipais.
Manutenção da ordem tributária e financeira	Ordem tributária (carreiras do fisco dos entes federativos) e financeira (BCB, Tesouro Nacional, CVM, Susep e Previc).
Regulação	Na União: carreiras das agências reguladoras, BCB, CVM, Susep, auditor fiscal do Trabalho, perito federal agrário do Incra, auditor fiscal federal agropecuário, perito do INSS, Previc, analista ambiental do Ibama e outros casos.
Fiscalização	
Gestão governamental	Na União, <i>a priori</i> : EPGG, TPP/Ipea, comércio exterior. Outras a definir (analista de infraestrutura, analista de política social etc.).
Elaboração orçamentária	Na União: carreira de planejamento e orçamento (Decreto-Lei nº 2.347/1987 e Lei nº 9.625/1998). Consultorias do Congresso e áreas correlatas no Poder Judiciário e Ministério Público.
Controle	Na União: controle interno (CGU no Poder Executivo) e Externo (TCU).
Inteligência de Estado	Carreiras da Abin (Lei nº 11.776/2008).
Serviço exterior brasileiro	Carreira de diplomata e oficiais de chancelaria (Lei nº 11.440/2006)
Advocacia pública	Na União: carreiras da AGU (Lei Complementar nº 73/1993 – art. 20)
Defensoria pública	Na União: carreiras da Defensoria Pública (Lei Complementar nº 80/1994 – art. 19).
Atuação institucional do Poder Legislativo	Na União: carreiras do quadro de pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.
Atuação institucional do Poder Judiciário incluindo oficiais de justiça	Na União: carreira da magistratura e carreiras judiciárias de que trata a Lei nº 11.416/2006.
Ministério Público	Carreira dos membros do Ministério Público (procuradores/promotores) e demais carreiras do Ministério Público de que trata a Lei nº 11.415/2006, no caso da União.

Fonte: Texto substitutivo do Relator (Brasil, 2020).

Elaboração: José Sebastião Chaves Santos.

Obs.: 1. BCB – Banco Central do Brasil; CVM – Comissão de Valores Mobiliários; Susep – Superintendência de Seguros Privados do Distrito Federal; Previc – Superintendência Nacional de Previdência Complementar; Incra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; INSS – Instituto Nacional do Seguro Social; Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; EPGG – especialista em políticas públicas e gestão governamental; TPP – técnico de planejamento e pesquisa; CGU – Controladoria-Geral da União; TCU – Tribunal de Contas da União; Abin – Agência Brasileira de Inteligência; e AGU – Advocacia-Geral da União.

2. Consoante redação do § 3º, essas atividades não abarcam carreiras da área meio – “§ 3º Não se aplicará o disposto no caput a servidores cujas atribuições sejam complementares, acessórias, de suporte ou de apoio às atividades nele referidas” (Brasil, 2020).

Embora a questão da tipicidade ou exclusividade de tais cargos de Estado ainda esteja em aberto, é importante lembrar que, segundo a exposição de motivos original da PEC nº 32, o cargo típico de Estado “será restrito aos servidores que tenham como atribuição o desempenho de atividades que são próprias do Estado, sensíveis, estratégicas e que representam, em grande parte, o poder extroverso do Estado” (Brasil, 2020).<sup>9</sup> Ora, o fato de a função ser sensível ou estratégica não significa que não possa ser especializada ou administrativa. Além disso, se nem

9. O *poder extroverso*, noção devida a Renato Alessi, é aquele que permite ao poder público editar atos unilaterais que vão além da esfera jurídica do sujeito emite e interferem na esfera jurídica de outras pessoas, constituindo obrigações. É dele que decorre a imperatividade dos atos administrativos que impõe obrigações ao particular, mesmo sem sua concordância. A respeito, ver Mello (2014, p. 427).

todas as funções e atividades sensíveis ou estratégicas derivam do poder extroverso do Estado, elas podem ou não impor obrigações a terceiros, o que igualmente não se constitui em critério delimitador robusto. Ademais, a atual redação do art. 247 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) prevê que leis adicionais, até hoje inexistentes, estabelecerão “critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado” (Brasil, 1988). Ao se falar em atividades exclusivas do Estado, remete-se àquelas não delegáveis a agentes privados. Entretanto, ainda que essa disposição conste do texto constitucional desde a Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998, leis com esse objetivo ainda não foram editadas.<sup>10</sup>

Assim sendo, é nesse contexto de alta complexidade conceitual e muitas indefinições que se pretendia fazer aprovar a frágil proposta governamental para a transformação do Estado brasileiro, como se rápido e fácil fosse obter melhorias de desempenho institucional do setor público mediante uma reforma de cunho autoritário, fiscalista e privatista, tal como é a proposta contida na PEC nº 32/2020. Em outras palavras, com o pretexto de aperfeiçoar o funcionamento do Estado, o governo Bolsonaro/Guedes, na verdade, coloca em xeque a sustentabilidade e a direcionalidade dos avanços recentemente alcançados pelo país, ao basear-se em premissas e diagnósticos equivocados acerca da situação fiscal e administrativa do Estado, além de promover, de um lado, a desvalorização dos servidores públicos em seu amplo espectro de funções, e, de outro, a exaltação infundada e inconsequente acerca das virtudes do mundo privado em comparação com as do setor público.

Aliada ao teto de gastos (EC nº 95/2016), à extinção de vários dos conselhos de políticas públicas e de direitos (Decreto nº 9.759/2019) e ao desmantelamento do planejamento plurianual federal (PEC nº 188/2019), entre tantas outras questionáveis medidas aprovadas, convive-se ainda com essa ameaça de terceirização irrestrita, privatização e extinção de várias organizações e carreiras públicas, via PEC nº 32/2020. Conforma-se, assim, um cenário legal em que a *vulnerabilidade institucional* tende a aumentar substancialmente, comprometendo, no limite, a atuação do Estado em diversas áreas estratégicas, com destaque para aquelas de atendimento social direto à população.<sup>11</sup>

10. O próprio governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) tentou tratar do assunto no Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 248/1998 (Gaetani e Drummond, 2021). Esse PLC foi para a Câmara dos Deputados com um rol muito restrito: só policiais e diplomatas. Ali, após *lobby*, foram incluídos agentes do fisco e de outras carreiras, incluindo o BCB e o ciclo de gestão na época, a saber, gestores, controle interno, orçamento e Ipea (art. 15 do substitutivo). Quando o projeto chegou ao Senado, esse rol foi mais uma vez ampliado, incluindo diversas outras carreiras. Quando retornou à Câmara dos Deputados, o relator havia decidido enxugar o rol, recusando a versão do Senado Federal. Após idas e vindas, em meados de setembro de 2017, o projeto voltou à tona. Mas o governo atual decidiu deixá-lo de lado para investir em um projeto próprio, a PEC nº 32/2020.

11. Sobre a relação entre os temas da *austeridade fiscal* e o da *vulnerabilidade institucional*, incluindo exemplos recentes concretos, ver o livro *Desmonte do Estado e subdesenvolvimento: riscos e desafios para as organizações e as políticas públicas federais* (Cardoso Junior et al., 2019a), especialmente o prefácio *Reformas ou austericídio? A economia discursiva do corte de gastos* (Moretti, 2019), e o pós-fácio *Da vulnerabilidade institucional à institucionalização das vulnerabilidades* (Sandim, 2019).

### 3 PROBLEMAS HISTÓRICO-ESTRUTURAIS DO ESTADO BRASILEIRO

Uma das razões pelas quais é infrutífero tentar identificar virtudes ou acertos nas propostas recorrentes de reformas administrativas de índole liberal é que todas elas partem de diagnósticos equivocados acerca da natureza e das formas de funcionamento dos Estados contemporâneos. Em síntese, tais propostas se perfilam a uma visão econômica liberal-conservadora do mundo e por isso sugerem medidas que visam, essencialmente, à redução do peso e dos papéis do setor público em suas relações com a sociedade e o mercado. A sua ênfase recai, quase que exclusivamente, sobre a dimensão fiscal do problema, como se de mais eficiência (o mantra de fazer mais com menos recursos disponíveis) fosse possível obter, automaticamente, mais eficácia e efetividade da ação estatal. A ampliação ou melhoria do desempenho institucional agregado do setor público se converte, portanto, em uma promessa irrealizável do mero corte de gastos e de pessoal, objetivo esse indisfarçável da PEC nº 32/2020 e suas congêneres.

Assim sendo, se tais propostas estivessem de fato voltadas para uma reforma capaz de melhorar o desempenho institucional da máquina pública, deveriam estar olhando para onde se encontram os problemas histórico-estruturais da gestão e do funcionalismo no Estado brasileiro. De acordo com a nossa interpretação, eles estão localizados em traços históricos arraigados ao *burocratismo*, *autoritarismo*, *fiscalismo*, *privatismo* e *corporativismo*, aspectos que, em função dos limites e objetivos deste texto, serão apenas brevemente explicitados a seguir, mas ainda assim importantes para fundamentar a crítica à superficialidade e insuficiência dos diagnósticos liberais dominantes acerca do Estado nacional, bem como para justificar, nas próximas seções, a nossa própria proposta alternativa para o tema central deste texto.

Embora difíceis de definir e mensurar, burocratismo e autoritarismo, somados ao fiscalismo, privatismo e corporativismo, todos contidos – e exacerbados – pela PEC nº 32/2020, conformam os cinco principais problemas histórico-estruturais do Estado brasileiro e sua administração pública. Todas eles se referem a dimensões qualitativas profundas da cultura política e institucional do país, as quais nem de perto serão afetadas pelas medidas sugeridas pela proposta de reforma constitucional ora congelada no Congresso Nacional. Senão, vejamos.

#### 3.1 Burocratismo: aos amigos, tudo; aos inimigos, a lei!

O burocratismo remete-nos à tradição histórica brasileira de origem ibérica, por meio da qual as relações econômicas e sociais entre partes autônomas (indivíduos, famílias, empresas) vão sendo convertidas em regramentos formais e códigos de conduta sujeitos a sanções de vários tipos e níveis pelo poder instituído.

Esse longo processo de normatização, posituação das leis ou burocratização que se vai espalhando por praticamente todas as dimensões da vida coletiva, em uma sociedade dominada pela lógica capitalista, também toma conta do próprio Estado, tanto internamente quanto em suas relações com o mercado e a sociedade da qual faz parte.

Mas, ao contrário do que seria de se esperar em uma sociedade que gradativamente almeja republicanizar e democratizar as relações intraestatais e entre segmentos do Estado, do mercado e da sociedade, tais códigos de conduta e legislações impostas não se aplicam igualmente a todas as partes envolvidas.

Há excesso de formalismos, legalismos, controles burocráticos e muitas etapas intermediárias que se estabelecem entre a maioria das empresas e da população em suas relações entre si e com os agentes públicos, ao mesmo tempo que níveis variados de informalismos e acessos privilegiados aos tomadores de decisão de todos os tipos e lugares sociais.

Por detrás de tais hierarquias e assimetrias de poder, escondem-se práticas patrimoniais, privatistas, oligárquicas, autoritárias e seletivas, enfim, pequenos e grandes atos de corrupção público-privados que filtram os acessos e favorecimentos às políticas públicas, dificultando ou mantendo na berlinda a inclusão de segmentos imensos de população e empresas a bens e serviços de índole pública.

Há muita hierarquia formal e pouco comando efetivo, na esteira do que emerge a hipertrofia da cultura de controles formais e informais sobre o planejamento, a implementação, a gestão e a participação social nas políticas públicas. Minimiza-se, portanto, todo o potencial e poder de um Estado supostamente pensado para se organizar e agir consoante princípios republicanos, estes assentados na máxima equidade e transparência dos processos decisórios, voltados ao interesse geral e ao bem comum, e procedimentos democráticos, esses responsáveis pela ampliação e diversificação da participação social, da representação política e da deliberação coletiva acerca das questões-chave da sociedade que atravessam os processos decisórios.

Sobre o burocratismo, há vasta literatura acadêmica no pensamento social brasileiro, na qual reforçamos aqui os clássicos de Holanda (1995) e Faoro (2000).

### **3.2 Autoritarismo: você sabe com quem está falando?**

O autoritarismo incrustado como traço distintivo e forma dominante de relacionamento entre agentes do Estado, do mercado e da sociedade, bem como entre eles mesmos, remonta no caso brasileiro ao Estado monárquico absolutista português que nos deu origem e direção.

A ideia de um poder centralizado de cunho ou pretensão absolutista nunca deixou de estar presente no Brasil, mesmo após a separação formal entre Estado e

igreja, a qual veio junto com a separação formal entre Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo após a instauração da República em 1889. Esse aspecto é reforçado pelo fato de que a própria República foi aqui implantada por um pacto entre elites, tendo sido promulgada por um poder militar com apoio da burguesia capitalista emergente e aquiescência da antiga nobreza imperial. Não houve no Brasil nenhuma ruptura institucional dramática, ou evento de amplitude e aderência social que pudesse fundar uma ordem política nova ou oposta à ordem escravocrata que sempre esteve na base de nossa formação histórica.

Por essa razão, jamais se consolidou no país um processo histórico intenso de republicanização, entendido aqui como aquele por meio do qual um país e sua nação buscam se aproximar de uma forma de organização política do Estado que visa (e prevê) a repartição e o equilíbrio do poder entre seus cidadãos e suas organizações. Tampouco se instalou aqui um processo denso de democratização, entendido como uma forma de organização política da sociedade por meio da qual opiniões, vontades e interesses diversos podem ser agregados, manifestos e representados, e os conflitos podem ser disciplinados, regrados e periodicamente resolvidos.

O autoritarismo, portanto, amalgamou-se como traço distintivo da cultura política senhorial brasileira, tendo sido relativizado em momentos de republicanização e democratização do Estado, tais como durante o segundo governo Vargas, o governo Juscelino Kubitschek (JK), o momento constituinte que antecedeu e culminou com a CF/1988 e, sob contradições abertas até 2016, viveu seus melhores dias. Mas ele também foi reforçado nos momentos de autoritarismo explícito, vivenciados pela política brasileira durante a ditadura Vargas, a ditadura militar e durante o governo Bolsonaro. Em suma, a história política e institucional brasileira pode ser resumida como uma sequência desequilibrada de espasmos democráticos, combinados com dominância autoritária ao longo da maior parte do tempo.

Sobre o autoritarismo brasileiro, inclusive aquele incrustado no seio do Estado e da sua administração pública, há igualmente muitos trabalhos relevantes, dos quais importa aqui destacar os de DaMatta (2020), Schwartzman (2015), Schwarcz (2019) e Souza Neto (2020).

### 3.3 Fiscalismo e austericídio

As políticas de austeridade tratam as finanças públicas e o orçamento público como similares às finanças domésticas e ao orçamento familiar, de modo que ambos, setor público e famílias, deveriam operar segundo o preceito do orçamento sempre equilibrado ou superavitário.

Por essa razão, na visão liberal, reformas da previdência e administrativas seriam fundamentais, pois ao apontar para uma redução do gasto público, transmitiriam ao mercado e aos agentes econômicos relevantes a sensação de solvabilidade e

confiança na gestão da dívida pública. Medidas de austeridade seriam, portanto, o instrumento e a solução para restaurar a confiança empresarial e, com isso, estabelecer fundamentos para o crescimento econômico.

Essa relação entre austeridade governamental e confiança dos investidores é um mantra constante nos discursos correntes, o que tem levado governos a implementar reformas e políticas contracionistas – acompanhadas de recessão, estagnação ou mesmo deflação – em todo o globo. Considerar que o orçamento público funciona como o doméstico é uma abordagem simplista como também equivocada, ao não considerar que o governo, diferentemente de famílias e empresas, pode, por exemplo, incrementar ou reduzir suas receitas por meio de alterações nos tributos. Ademais, não leva em conta que uma parte dos gastos públicos retorna para o governo sob a forma de impostos, e que estes mesmos gastos, pelo volume e pela qualidade, podem agir favoravelmente sobre a atividade econômica de modo a ampliar a própria base arrecadatória. Famílias e empresas, por fim, ao contrário do governo, não emitem moeda nem títulos públicos, bem como não controlam a taxa de juros sobre suas dívidas, como faz o BCB.

Dessa maneira, a equiparação entre o setor público e as finanças domésticas é, portanto, falaciosa, e seu objetivo é limitar o papel e a importância da política fiscal para o crescimento ou a atenuação dos efeitos dos ciclos econômicos, especialmente em momentos de retração ou recessão econômica. É importante fixar: as restrições ao gasto no Brasil, um país que emite sua própria moeda e cujo governo é credor internacional, são autoimpostas pela legislação que sempre se pode alterar.

O dinheiro do governo, portanto, não acabou nem acabará, mas as regras fiscais brasileiras, excessivamente rígidas, o impedem de gastar em um momento em que a economia, depois de vários anos de crise, ainda não logrou recuperar o nível de renda de 2014. Mas, felizmente, já vão se avolumando opiniões contrárias ao austericídio como ideia e prática dominantes no mundo. Economistas estrangeiros de grande influência internacional (Bernanke, 2019) e mesmo alguns brasileiros de formação liberal (Resende, 2017) vêm afirmando que essa crença na austeridade como fim em si mesmo está assentada em suposições teórica e empiricamente equivocadas.

As evidências e estatísticas disponíveis mostram que os países que seguiram o receituário da austeridade cresceram menos e/ou saíram mais tardiamente de situações de crise econômica. Ao contrário, países que adotam políticas econômicas que combinam virtuosamente o gasto público (gastos correntes e investimentos) com incentivos corretos, segurança jurídica e perspectiva econômica positiva, conseguem mobilizar complementarmente os investimentos privados no sentido de um crescimento econômico mais elevado e sustentável (Aglietta, 2019).

No caso brasileiro, apesar dos índices de confiança empresarial terem crescido desde a deposição de Dilma, da aprovação da EC nº 95/2016 referente ao teto de gastos, das reformas trabalhista e previdenciária e da eleição de Bolsonaro à Presidência, os índices reais de atividade econômica e produção industrial permanecem estagnados ou declinantes desde 2016, bem antes, portanto, da crise pandêmica (sanitária, econômica e social deflagrada em 2020).

Por isso, nada assegura que reformas administrativas liberal-conservadoras, todas centradas em redução de direitos e redução de entregas de bens e serviços à população, em arrocho salarial e em demissões diretas de servidores (e indiretas de trabalhadores cujas rendas dependem dos gastos daqueles) melhorem este quadro. Pelo contrário, devem agravá-lo, ou, na melhor das hipóteses, instaurar a estagnação com retrocesso social como o novo normal brasileiro.

### 3.4 Privatismo: vícios privados, prejuízos públicos!

Uma análise mais amiúde desses dispositivos propostos pela PEC nº 32/2020 revela, indubitavelmente, tratar-se de peça que visa à instauração de poderes quase absolutos do mercado sobre o Estado, do dinheiro sobre a política, da esfera e lógica privadas sobre a esfera e lógica públicas. É claro que dessa proposta de (re)desenho constitucional para pior, que pretende priorizar, na formulação, implementação e gestão das políticas públicas, o domínio de uma visão economicista e microeconômica de curto prazo, sobre uma visão holística e macrosocial de longo prazo, não se pode esperar nada promissor para as capacidades de condução futura do país.<sup>12</sup>

Como se sabe, o papel do Estado no domínio econômico é alvo de inúmeros debates no Brasil. Adeptos de um Estado regulador, ou *mínimo*, costumam se enfrentar com os defensores de um Estado intervencionista, ou *desenvolvimentista*. No entanto, uma análise histórica da estrutura administrativa brasileira revela que a CF/1988 recebera um modelo de Estado estruturado sob a ditadura militar (1964-1985), ou seja, o Estado reformado pelo Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg) 1964-1967, cujas concepções de *eficiência empresarial* e de *privilégio do setor privado* já estão presentes cerca de trinta anos antes da reforma gerencial da década de 1990.<sup>13</sup>

12. Isso é, não há referências claras ao desenvolvimento da nação como objetivo último de tais reformas, mas tão somente o entendimento de que a consolidação e a valorização capitalista de mercados autorregulados poderia engendrar algum tipo de *desenvolvimento*. Este, em termos do liberalismo de cassino em voga, significa coisas como maximização das rentabilidades empresariais de curto prazo, crescimento microeconômico eficiente dos empreendimentos etc. Ora, de diversas maneiras já foi demonstrado que o somatório de empreendimentos empresariais eficientes e rentáveis do ponto de vista microeconômico não é garantia (na verdade, não há evidência empírica alguma) de que engendrarão resultados agregados (mesmo que setoriais) eficazes ou efetivos do ponto de vista macroeconômico, ainda mais se olhados tais resultados sob a ótica dos empregos, das rendas e dos tributos gerados para os demais agentes envolvidos nesse tipo de regime e processo de acumulação de capital em bases estritamente privadas.

13. Sobre o tema, ver Bercovici (2013).

O discurso oficial do regime militar já era o da ortodoxia econômica. As próprias constituições outorgadas pelos militares, em 1967 e 1969, chegaram, não à toa, a incorporar o chamado *princípio da subsidiariedade*, cuja concepção é entender o Estado como complementar, subalterno à iniciativa privada. O Decreto-Lei nº 200/1967, pioneiro na exigência da gestão empresarial dos órgãos administrativos, vai sobreviver à ditadura militar e continuará em vigor mesmo sob a CF/1988, tendo sido reforçado pela reforma administrativa gerencialista do governo FHC e, agora, ressuscitada pela PEC nº 32/2020.

Ocorre que, mundo afora, com a consolidação dos Estados desenvolvimentistas, as constituições do século XX incorporaram em seus textos o conflito existente entre as forças sociais, buscando abranger toda uma nova série de direitos e matérias. Apesar disso, as relações entre o direito constitucional e o direito administrativo são ainda difíceis. Enquanto o primeiro avançou, o segundo continuou preso aos princípios liberais do século XIX, entendendo o Estado como inimigo. Por isso, a necessidade de construir um *direito administrativo dinâmico*, a serviço da concretização dos direitos fundamentais e da constituição, é cada vez mais importante.

Na contramão disso, a proposta de incluir um art. 37-A na CF/1988 vai muito além da péssima técnica legislativa. A intenção da PEC nº 32/2020 era instituir a permissão para que os entes da Federação (União, estados, Distrito Federal e municípios) firmassem “instrumentos de cooperação com órgãos e entidades, públicos e privados, para a execução de serviços públicos, inclusive com o compartilhamento de estrutura física e a utilização de recursos humanos de particulares, com ou sem contrapartida financeira” (Brasil, 2020). Em resumo, trata-se da terceirização geral da administração pública. O regime dos serviços públicos está previsto no art. 175 da Constituição, que determina serem eles atividades que devem ser obrigatória e diretamente prestadas pelo poder público. Se não forem prestadas pelo Estado, só o podem mediante concessão ou permissão e sempre precedidas de licitação. Ao prestar serviço público, o Estado, ou quem atue em seu nome por meio de concessão ou permissão, está acatando o interesse social.

Outra aberração da PEC nº 32/2020 está na tentativa de incluir dois novos parágrafos ao art. 173 da Constituição, que trata da atuação direta do Estado no domínio econômico. O proposto art. 173, § 6º prevê que:

é vedado ao Estado instituir medidas que gerem reservas de mercado que beneficiem agentes econômicos privados, empresas públicas ou sociedade de economia mista ou que impeçam a adoção de novos modelos favoráveis à livre concorrência, exceto nas hipóteses expressamente previstas nesta Constituição (Brasil, 2020).

Melhor dizendo, trata-se do fim definitivo do fomento público, pois seria possível a qualquer agente privado estrangeiro acionar o Poder Judiciário contra a concessão, por exemplo, de linhas especiais de crédito, ou financiamento de

projetos por parte do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), como sendo medidas de *reserva de mercado*.

As implicações desse processo são perniciosas para a dinâmica de crescimento econômico, bem como para as condições de reprodução social da população. Posto tratar-se de *opção política de política econômica*, esse arranjo institucional que está se consolidando no Brasil é passível de contestação teórica e empírica, razão pela qual é importante desnudar as suas implicações e apontar alternativas críveis para redesenhar a referida institucionalidade com vistas à promoção de um desempenho econômico e social mais condizente com o potencial e anseios de crescimento e inclusão social do país.

### 3.5 Corporativismo predatório: farinha pouca, meu pirão primeiro!

O corporativismo é comumente definido na literatura especializada como um sistema de representação, tramitação e implementação de interesses coletivos específicos junto ao poder público instituído.<sup>14</sup> Não cabe aqui discorrer sobre suas variantes histórico-institucionais, ou seja, se corporativismo estatal (organizado e tutelado pelo Estado), se corporativismo societal (animado e sustentado pelo pluralismo de interesses presentes na sociedade), bem como as combinações e derivações observadas empiricamente de ambos os modelos principais ao longo do tempo.

Para os interesses deste capítulo, basta dizer que o corporativismo se firmou, na história do capitalismo contemporâneo (basicamente após a Segunda Guerra Mundial), como uma forma politicamente legítima e relativamente eficaz de explicitação de atores e interesses e de canalização e resolução de conflitos, tanto na relação entre setores públicos e privados quanto internamente ao setor público. No caso do setor público, isso se deu basicamente em função da grande diversidade de áreas de atuação estatal, burocracias e arenas decisórias, além de interesses e processos institucionais envolvidos.

Mas em ambos os casos, para além das decisões de Estado emanadas das regras tradicionais da democracia representativa, o corporativismo (via atividades formais e informais de *lobby*, *advocacy* etc.) veio a ser considerado também uma forma – complementar e mais direta, ainda que menos regulada – de manifestação, negociação e intermediação de interesses organizados, *corporativamente*, visando influenciar e moldar processos decisórios em âmbitos governamentais.

Até aqui, então, nada demais, apenas as coisas como efetivamente são e funcionam nas sociedades capitalistas contemporâneas. Mas o problema começa quando, saindo da discussão formal e abstrata sobre os conceitos e as categorias

---

14. Além das definições e referências bibliográficas presentes nos verbetes sobre corporativismo que constam do *Dicionário de Políticas Públicas*, editado por Geraldo Di Giovanni e Marco Aurélio Nogueira (Editora Unesp, 3ª edição, 2018), e do *Dicionário do Pensamento Social do Século XX*, este editado por William Outhwaite e Tom Bottomore (Editora Zahar, 1996), veja-se um dos clássicos sobre o assunto em Schmitter (1974).

anteriores, chegamos ao chão da política como ela é. E ela é dominada, no Brasil e alhures, por grupos e corporações mais poderosos e privilegiados que outros. Essa hierarquia e assimetria de poder e de recursos (econômicos e simbólicos) distorce a legalidade, a legitimidade e os resultados concretos obtidos pelos diversos grupos organizados da sociedade (públicos e privados) que se relacionam corporativamente com o Estado, o qual, portanto, acolhe, tramita e implementa diferenciadamente as suas decisões e políticas públicas, mais em favor de uns que de outros grupos sociais.

Nesse sentido, sempre e quando o Estado age apenas como canal de transmissão dos interesses mais fortes e bem representados em seus circuitos decisórios, ele colabora para sacralizar as desigualdades econômicas e sociais presentes na sociedade, e também a reforçar a assimetria de recursos e o poder de voto e de veto dos atores mais influentes. Ao fim e ao cabo, é a própria política em regimes formalmente democráticos que vai perdendo potência transformadora, visto que por meio do corporativismo predatório vão-se consumando posições de poder dos grupos já privilegiados e fragilizando-se as posições de atores com menos recursos e vozes menos potentes na sociedade e junto aos governos.

Pode-se dizer que o mesmo fenômeno acontece nas relações intraestatais, nas quais determinadas elites burocráticas conseguem não apenas impor e manter seus próprios privilégios de classe, como, por meio disso, afastar a sua atuação dos interesses e das necessidades verdadeiramente nacionais. Que isso seja a regra das corporações privadas já o sabemos, mas que tal comportamento seja a tônica de burocracias corporativas sobrerrepresentadas no seio do setor público, é um péssimo sinal de esvaziamento substantivo do republicanismo e da democracia em nosso país.

#### 4 INDEFINIÇÕES E PRECONCEITOS ACERCA DAS CARREIRAS PÚBLICAS

Voltando, doravante, ao tema central deste texto, cabe perscrutar as relações intrínsecas entre os conceitos comumente empregados na discussão sobre carreiras públicas e sua vinculação – poder-se-ia dizer: derivação – político-ideológica, justamente, com os elementos explicitados anteriormente. Isso para demonstrar haver alta correlação entre a ideia de carreira ou cargo típico ou exclusivo de Estado e as ideias de burocratismo, autoritarismo, fiscalismo, privatismo e corporativismo que, em nosso entender, estão na base dos problemas histórico-estruturais do Estado e da administração pública brasileira, bem como seguem sendo alimentados pela visão e pelos compromissos práticos do neoliberalismo-conservador no Brasil.

De acordo com os advogados Monteiro Neto e Soares (2020), “a expressão ‘carreira típica de Estado’, embora de uso corrente, tem sua origem e fundamentos pouco abordados, o que lhe pode embaraçar a exata compreensão conceitual”.<sup>15</sup> A CF/1988 (art. 37) estabelece que *funções públicas* se referem a um conjunto

15. Ver também, sobre o mesmo tema, Ferreira (2020).

(usualmente indefinido) de atribuições e responsabilidades legais imputadas aos servidores efetivos ou temporários. Em outro trecho da mesma Constituição (art. 247), procura-se correlacionar o termo *carreiras típicas* a determinadas *atividades exclusivas* de Estado, expressão esta decorrente da EC nº 19/1998, a reforma liberal-gerencialista aprovada no âmbito da reforma do aparelho de Estado do governo FHC. Esta, como se sabe, foi formulada e implementada em contexto histórico de predomínio da visão neoliberal acerca do peso e papel do Estado em suas relações com os domínios econômico e social do país. Isso é dito aqui para enfatizar a ideia de que os conceitos de *carreiras típicas*, *atividades exclusivas* e *Estado mínimo* possuem, evidentemente, forte correlação entre si, fato que não deve ser menosprezado no contexto de tramitação da PEC nº 32/2020.

O conceito de atividades exclusivas de Estado encontra alguma fundamentação jurídica nos marcos da Lei nº 6.185/1974, como aquelas “inerentes ao Estado como poder público sem correspondência no setor privado” (Brasil, 1974):<sup>16</sup>

Art. 2º Para as atividades inerentes ao Estado como poder público sem correspondência no setor privado, compreendidas nas áreas de segurança pública, diplomacia, tributação, arrecadação e fiscalização de tributos federais e contribuições previdenciárias, procurador da fazenda nacional, controle interno, e no Ministério Público, só se nomearão servidores cujos deveres, direitos e obrigações sejam os definidos em Estatuto próprio, na forma do art. 109 da Constituição Federal (Brasil, 1980).

Daí se compreende que, na exposição de motivos da EC nº 19/1998, seja afirmado que “os servidores que desenvolvam atividades exclusivas de Estado, conforme vierem a ser definidas pela legislação, devem receber tratamento singular, inclusive quanto aos pressupostos para a perda do cargo público” (Monteiro Neto e Soares, 2020). Ademais, esses autores ressaltam que, a norma legal a qual se refere o art. 247 da Constituição Federal, que definiria textualmente as denominadas “atividades exclusivas de Estado”, ainda não foi editada pelo Congresso Nacional.

Com tal escopo, o Projeto de Lei (PL) nº 3.351/2012 (arquivado) propunha a seguinte definição em seu art. 2º:

Art. 2º São consideradas atividades exclusivas de Estado:

- I – no âmbito do Poder Legislativo, as relacionadas à atividade-fim de produção e consultoria legislativa;
- II – as relacionadas à atividade-fim dos tribunais e conselhos de contas;
- III – no âmbito do Poder Judiciário, as exercidas pelos integrantes das carreiras jurídicas de magistrado e as relacionadas à atividade-fim dos tribunais;

16. A bem da verdade, o desenvolvimento desses conceitos é mais antigo na história da administração pública brasileira. Segundo Santos (2020), em trabalho de fôlego intitulado *Diretrizes para o sistema de carreiras no serviço público federal*, remonta à década de 1930.

IV – no âmbito das funções essenciais à justiça, as exercidas pelos membros do Ministério Público, da Advocacia Pública e da Defensoria Pública, e as relacionadas às suas atividades-fim; e

V – no âmbito do Poder Executivo, as exercidas pelos militares, policiais federais, policiais rodoviários e ferroviários federais, policiais civis, guardas municipais, membros da carreira diplomática e fiscais de tributos, e as relacionadas às atividades-fim de fiscalização e arrecadação tributária, previdenciária e do trabalho, controle interno, planejamento e orçamento, gestão governamental, comércio exterior, política monetária nacional, supervisão do sistema financeiro nacional e oficiais de inteligência.<sup>17</sup>

Os termos dessa proposta se aproximam dos que foram formulados pelo Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate) e que defende o que está previsto no art. 247 da CF/1988 e no art. 4º, inciso III, da Lei nº 11.079/2004, a saber:

as carreiras consideradas típicas de Estado seriam as relacionadas às atividades de fiscalização agropecuária, tributária e de relações de trabalho; arrecadação, finanças e controle; gestão pública; comércio exterior; segurança pública; diplomacia; advocacia pública e defensoria pública; regulação; política monetária; inteligência de Estado; planejamento e orçamento federal; magistratura e Ministério Público.

A esse respeito, Monteiro Neto e Soares (2020, grifo nosso) afirmam:

costuma-se mencionar que os agentes públicos integrantes de carreiras típicas de Estado desempenham atividades relativas à “essência” do poder estatal, mas na realidade, sendo essa noção demasiadamente aberta ou subjetiva, os aspectos que melhor definem os respectivos cargos são o tipo de vínculo e a finalidade do múnus público. (...) Em outras palavras, *caso as atividades exercidas pelos servidores públicos integrantes de carreiras típicas de Estado fossem realizadas por agentes privados, haveria o desvirtuamento das próprias atividades, que deixariam de atender às finalidades públicas visadas*. Eis o critério fundamental para distinguir uma atividade típica de Estado de uma atividade não exclusivamente estatal.

Concordando com esses autores, mas indo além, entendemos que é possível alargar o espectro de funções públicas consideradas essenciais, típicas ou exclusivas de Estado. Ao fazer isso, consideramos institucionalmente necessárias ao desenvolvimento nacional e ao bom funcionamento da máquina pública, todas as *atividades estratégicas finalísticas* que permitam a implementação das políticas públicas indicadas na CF/1988, bem como todas as *atividades transversais estruturantes* dos macroprocessos administrativos correlatos ao funcionamento constitucional adequado dos poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário).

É claro que a distinção é tênue entre ambos os tipos de carreiras e não fazem diferença quanto aos atributos considerados essenciais, em ambos os casos, para o

17. PL nº 3.351/2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3NaUs2l>>.

bom desempenho individual e agregado dessas carreiras. Por sua vez, os trabalhadores de apoio propriamente administrativo e correlatos, cujas funções são permanentes, mas vêm sendo terceirizadas pela administração pública, deveriam seguir sendo subordinados diretamente ao poder público, mas sob guarida não do RJU e sim da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Essas são as atividades que possuem mais chances de serem substituídas ao longo do tempo por novas tecnologias de informação, comunicação, governo digital etc., e não as funções públicas finalísticas ou estruturantes, que seguirão sendo do tipo “trabalho-intensivas”.

Desde logo, portanto, ambos os conjuntos principais de atividades devem estar em plena sintonia com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, contidos no seu art. 3º, e que nunca é demais relembrar:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – Construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – Garantir o desenvolvimento nacional;

III – Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Brasil, 1988).

Dessa maneira, ao mesmo tempo em que se supera a indefinição jurídico-conceitual acerca dos termos *essencial*, *típico* ou *exclusivo* de Estado, caminha-se para uma definição mais ampla e bem fundamentada, que condiz com a *natureza inescapavelmente pública* – vale dizer, universal, integral e gratuita – da ação estatal, a única que tecnicamente justifica e politicamente legítima a sua razão de ser e agir. Tal compreensão é ainda mais válida no contexto da dominância financeira do modo de produção, acumulação e exclusão capitalista, que é, sabidamente, incapaz de promover os objetivos fundamentais acima enunciados se não houver a atuação de um Estado republicano e democrático de direito, tal qual o sugerido pela CF/1988.

Nesse sentido, a Lei nº 8.112/1990, que institui o RJU, deixou claro em seus arts. 2º e 3º, que o *servidor público* é aquele que ocupa cargo público na União, suas autarquias e fundações públicas federais, sendo regulado por este regime estatutário específico, com direitos e deveres comuns a todos eles. Resumidamente, o regime jurídico dos servidores públicos civis consiste em um conjunto de regras de direito público que trata dos meios de acessibilidade aos cargos públicos, da investidura em cargo efetivo e em comissão, das nomeações para funções de confiança, dos deveres e direitos dos servidores, da promoção e dos respectivos critérios, do sistema remuneratório, das penalidades e sua aplicação, do processo administrativo e da aposentadoria.

Todos os aspectos citados justificam a permanência (e os aperfeiçoamentos) de um regime diferenciado de contratação e gestão dos servidores públicos, um RJU nos termos da CF/1988 brasileira em vigor (Brasil, 1988, art. 39, *caput*). Diante do exposto, entende-se melhor por que a ocupação no setor público veio, historicamente, adotando e assumindo o princípio meritocrático como critério fundamental de seleção de pessoal mediante concursos públicos competitivos sob a guarida de um regime estatutário e RJU. Não obstante, a observância do critério weberiano-meritocrático de seleção de quadros permanentes e bem capacitados – dos pontos de vista técnico, emocional e moral – para o Estado depende de condições objetivas ainda longe de estarem realmente vigentes no Brasil, a saber: ambiente geral de homogeneidade socioeconômica, republicanismo político e democracia social.

Um ambiente geral de *homogeneidade econômica e social* é condição necessária para permitir que todas as pessoas aptas e interessadas em adentrar e trilhar uma carreira pública possam disputar, em máxima igualdade possível de condições, as vagas disponíveis mediante concursos públicos, plenamente abertos e acessíveis a todas elas. Por sua vez, o *republicanismo político* e a *democracia social* implicam o estabelecimento de plenas e igualitárias informações e condições de acesso e disputa, não sendo concebível nenhum tipo de direcionamento político-ideológico nem favorecimento pessoal, exceto para aqueles casos (como as cotas para pessoas deficientes e as cotas para gênero e raça) em que o objetivo é justamente compensar a ausência ou precariedade histórica de homogeneidade econômica e social entre os candidatos a cargos públicos. Em outras palavras, o *mérito*, como critério primordial de seleção e ocupação de cargos públicos, só pode cumprir plenamente o papel precípuo de filtrar os melhores ou mais aptos (dos pontos de vista técnico, emocional e moral), se estiver assentado em condições de máxima homogeneidade econômica e social entre os cidadãos concorrentes em processos seletivos ou de concurso público.

De todo modo, mesmo operando em condições adversas, o critério meritocrático aplicado ao setor público busca justamente evitar que, sob qualquer tipo de comando tirânico ou despótico, ainda que supostamente *esclarecido*, ocorra algum tipo de partidização ou aparelhamento do Estado. Em obediência a regras vigentes a partir da adoção da CF/1988, é totalmente garantida a pluralidade de formações, vocações e até mesmo de afiliações políticas, partidárias e ideológicas. Do mesmo modo, há garantia plena do exercício de funções movidas pelo interesse público universal e sob controle estatal-burocrático (Lei nº 8.112/1990), a par dos controles interno e externo dos atos e procedimentos de servidores e organizações

(na qualidade de um controle social direto, com base, por exemplo, na Lei de Acesso a Informações – LAI).<sup>18</sup>

Em suma, a estabilidade do servidor no cargo para o qual ingressou via concurso público não se constitui em privilégio de classe e tampouco uma condição absoluta. Ao contrário, é um direito protetivo, uma prerrogativa que busca a preservação no tempo das próprias funções de Estado e a proteção do servidor contra o arbítrio político indevido. A estabilidade visa, antes de tudo, satisfazer o princípio do interesse público. Neste sentido, ao falarmos do tema emprego público, estamos na realidade tratando de postos de trabalho criados por decisão e demanda política do Estado, com vistas tanto ao desempenho institucional condizente com o poder público, como também visando ao aumento de certas capacidades estatais fundamentais que consistem em pôr em operação políticas públicas de variados tipos e abrangência ao longo do território nacional.

O inverso disso é dado pelo receituário liberal-gerencial que defende a flexibilidade quantitativa mediante contratações e demissões rápidas e fáceis, de modo a inserir o princípio da rotatividade, gerando um clima de insegurança entre os servidores que apostaram no emprego público como estratégia e trajetória de realização profissional. Por seu turno, introduz a insegurança na sociedade e nos agentes do mercado, devido às dúvidas e incertezas acarretadas pela alta rotatividade dos ocupantes de cargos públicos no que concerne à capacidade do Estado de manter a provisão de bens e serviços públicos de forma permanente e previsível ao longo do tempo.

Em síntese, *permanência* e *previsibilidade* constituem duas características fundamentais das políticas públicas e da própria razão de existência e legitimação política do Estado, algo que precisa ser assegurado por meio da manutenção da estabilidade funcional e da proteção jurídica do seu corpo funcional, além de outras condições. Vistos desta maneira, entende-se melhor a razão de ser dos demais

---

18. Além dessas leis, no campo da transparência e do combate à corrupção, destaque deve ser dado ao empoderamento (talvez até mesmo excessivo) dos órgãos de fiscalização e controle, que ganharam autonomia operacional, e a uma legislação recente sem a qual seria impossível identificar, denunciar e punir assaltos aos cofres públicos, assim como realizar operações especiais como todas aquelas articuladas entre Ministério Público Federal, Justiça Federal e Polícia Federal. Ou seja, nos regramentos já existentes para delimitação da ocupação no serviço público, estão previstas possibilidades de avaliação e de monitoramento da atividade do agente público, além da aplicação de um amplo rol de sanções administrativo-disciplinares, que podem culminar com a expulsão de servidores estatutários da administração pública federal, em amplo espectro. Por sua vez, a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, define em seu art. 3º o termo *cargo público*: trata-se do conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional a que está circunscrito e que devem ser observadas pelo servidor. As penas administrativas previstas na mesma lei são: advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou de disponibilidade, e destituição de cargo em comissão ou de função comissionada (Brasil, 1990). À guisa de exemplo, veja-se que entre 2003 e 2019 estão contabilizadas 7.588 punições expulsivas aplicadas a servidores estatutários do Poder Executivo federal, cerca de quinhentas ao ano. Quanto às suas fundamentações, 64% dessas expulsões deveram-se a atos relacionados à corrupção; 26% por abandono de cargo, inassiduidade ou acumulação ilícita de cargos; os demais 10% estão divididos entre desídia (3%), participação em gerência ou administração de empresas (1%) e ainda outras razões e motivos variados (6%).

atributos intrínsecos da ocupação e do bom desempenho individual e institucional no setor público, a saber: i) a remuneração adequada, isonômica e previsível ao longo do ciclo laboral; ii) a qualificação elevada desde o momento de ingresso e a capacitação permanente no âmbito das funções precípuas dos respectivos cargos e organizações; e iii) a cooperação interpessoal e intraorganizacional (e não a competição) como critério de atuação e método primordial de trabalho. Todas essas características do setor público derivam precisamente do atributo primordial da estabilidade do seu corpo funcional.<sup>19</sup>

Em síntese, a estabilidade funcional dos servidores em seus cargos e carreiras públicas formam par indissociável com todas as respectivas funções públicas *estratégicas* (finalísticas) e aquelas *estruturantes* (transversais) da administração pública (nos três níveis federativos de governo) com vistas à persecução dos objetivos fundamentais da República contidos no art. 3º da CF/1988. Daí decorre um desenho institucional de Estado composto por dinâmicas específicas de funcionamento e de relacionamentos do ente público com atores da sociedade nacional e agentes do mercado capitalista, algo que justifica a proposta apresentada na sequência deste texto.

## 5 FUNDAMENTOS E DIRETRIZES DA OCUPAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Seja por desconhecimento ou má-fé, há vários aspectos negligenciados no debate sobre a reforma administrativa do setor público brasileiro. Tal fato torna indispensável trazer contribuições para uma discussão mais transparente e qualificada acerca das razões teóricas e históricas de temas tão complexos e intrincados quanto os da *estabilidade, remuneração, capacitação, cooperação e representação* no setor público. São justamente esses fundamentos da ocupação em carreiras estratégicas finalísticas e em carreiras transversais estruturantes que buscam garantir o bom desempenho dos que trabalham sob o mando do Estado e a serviço da sociedade.

Tanto na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 quanto na CF/1988, o *direito ao trabalho digno* (ou trabalho decente, conforme a Organização Internacional do Trabalho – OIT) aparece como elemento central e estruturante da sociedade. Por sua vez, o emprego público tende a ser não apenas de elevada qualidade e dignidade no espectro total das ocupações em uma

---

19. Para uma crítica à perda da estabilidade funcional já contida na EC nº 19/1998 (e o mesmo poderia ser dito da PEC nº 32/2020), ver Lychowski (2019). Segundo esse autor, “com o advento da EC nº 19/1998, que foi aprovada com um intuito flexibilizante do Estado, e que desvalorizou os servidores públicos, foi introduzido o artigo 247 da Carta Magna de 1988, que autoriza, através de lei complementar, mediante o estabelecimento de critérios e garantias, a perda de cargo dos servidores públicos. O intuito, como diz José Afonso da Silva, foi flexibilizar a estabilidade dos servidores públicos. Reputamos que tal dispositivo se contradiz com a razão de ser da carreira típica de Estado, que consiste na realização dos interesses vitais e estratégicos do Estado. Por outro lado, abre-se o perigoso precedente para a dispensa de tais servidores por motivos subjetivos, por perseguição pessoal. Igualmente, não faz sentido reduzir o número de exercentes de servidores de carreiras exclusivas de Estado precisamente no momento em que o Estado, por passar por crise econômica, mais precisa de seus servidores”.

sociedade emergente como a brasileira, mas também se reveste de atribuições e competências que são, de alguma maneira, distintas daquelas que prevalecem no mundo das contratações privadas.

De um lado, essa tende a ser uma ocupação de qualidade elevada, porque, sendo o Estado o empregador em primeira instância, há obviamente a necessidade de que se cumpram todos os requisitos legais e morais mínimos à contratação e manutenção desses empregos sob sua custódia e gestão. Tais requisitos dizem respeito, basicamente, às condições gerais de *uso* (jornada padrão), *remuneração* (vencimentos equânimes), *proteção* (saúde, segurança e seguridade nas fases ativa e pós-laboral), *representação* (sindicalização e demais direitos consagrados pela OIT) e *acesso à justiça* contra arbitrariedades porventura cometidas pelo Estado-empregador.

De outro lado, há distinções claras relativamente aos empregos do setor privado, dada a *natureza pública* dessas ocupações, sob mando do Estado e a serviço da coletividade, cujo objetivo último não é a produção de lucro, mas, sim, a produção de cidadania e bem-estar social. O emprego público não está fundado – conceitual e juridicamente – em relações contratuais tais como aquelas que tipificam as relações de assalariamento entre trabalhadores e empregadores no mundo privado. Ao contrário, o servidor público estatutário possui uma relação de deveres e direitos com o Estado-empregador e com a própria sociedade, ancorada desde a CF/1988 no chamado RJU por meio da Lei nº 8.112/1990 e outros regramentos subsequentes.

Nesse sentido, há cinco fundamentos históricos da ocupação no setor público, presentes em maior ou menor medida nos Estados nacionais contemporâneos, que precisam ser levados em consideração para uma boa estrutura de governança, mediante incentivos corretos à produtividade e ao desempenho institucional satisfatório ao longo do tempo. São eles:

- *estabilidade na ocupação*: idealmente conquistada por critérios meritocráticos em ambiente geral de homogeneidade econômica, republicanismo político e democracia social,<sup>20</sup> visando à proteção contra arbitrariedades – inclusive político-partidárias – cometidas pelo Estado-empregador;
- *remuneração adequada, isonômica e previsível* ao longo do ciclo laboral;
- *escolaridade e qualificação elevadas desde a entrada e capacitação permanente* no âmbito das funções precípuas dos respectivos cargos e organizações;

---

20. Como dito antes, o critério weberiano-meritocrático de seleção de quadros permanentes e bem capacitados (técnica, emocional e moralmente) para o Estado depende de condições objetivas ainda longe das realmente vigentes no Brasil, quais sejam: ambiente geral de homogeneidade econômica, republicanismo político e democracia social. Apenas diante de tais condições é que, idealmente, o critério meritocrático conseguiria recrutar as pessoas mais adequadas (técnica, emocional e moralmente), sem viés dominante ou decisivo de renda, da posição social e/ou da herança familiar ou influência política.

- *cooperação* – ao invés da competição – interpessoal e interinstitucional como critério de atuação e método primordial de trabalho no setor público; e
- liberdade de organização e autonomia de *atuação sindical*.

No quadro 2, propõe-se um conjunto de requisitos político-institucionais para que tais dimensões sejam adequadamente articuladas entre si.

#### QUADRO 2

##### Administração pública progressista versus liberal-gerencialista

Administração pública progressista, republicana e democrática	Administração pública privatista, fiscalista e gerencialista
Estabilidade funcional e proteção contra arbitrariedades	Flexibilidade quantitativa por meio da expansão das possibilidades de demissão
Remuneração adequada, isonômica e previsível ao longo do ciclo laboral	Flexibilização remuneratória e redução das despesas com funcionalismo
Qualificação elevada e capacitação permanente atrelada à progressão e ao interesse público	Responsabilização individual pela capacitação e pela progressão funcional.
Cooperação interpessoal e intra/interorganizacional como fundamento do processo de trabalho no setor público	Promoção da competição interpessoal e da concorrência intra/interorganizacional
Liberdade de organização e autonomia de atuação sindical	Obstaculização da organização e da atuação sindical

Elaboração dos autores.

É importante destacar que os atributos presentes em modelos de administração pública de índole e intenções republicanas e democráticas derivam, historicamente, de uma época na qual os Estados nacionais, ainda em formação, precisaram, para sua própria existência e perpetuação (isto é, consolidação interna e legitimação externa), transitar da situação de recrutamento mercenário e esporádico para uma situação de recrutamento, remuneração, capacitação e cooperação permanentes de seu corpo funcional. Gradativamente, esse corpo funcional foi deixando de estar submetido exclusivamente às ordens feudais e reais, para assumir funções estatais permanentes e previsíveis, em tarefas ligadas às chamadas funções inerentes dos Estados capitalistas modernos e contemporâneos, a saber: i) *monopólio da representação externa* (diplomacia); ii) *monopólio do uso da força física* (forças armadas, forças policiais, Poder Judiciário); iii) *monopólio da formulação e implementação das leis* (parlamento: classe política e burocracia parlamentar); iv) *monopólio da emissão e gestão da moeda* (burocracia econômica: emissão e gestão monetária e funções derivadas); e v) *monopólio da tributação* (fisco: fiscalização, arrecadação e funções derivadas, tais como orçamentação, planejamento, gestão, regulação, controle).

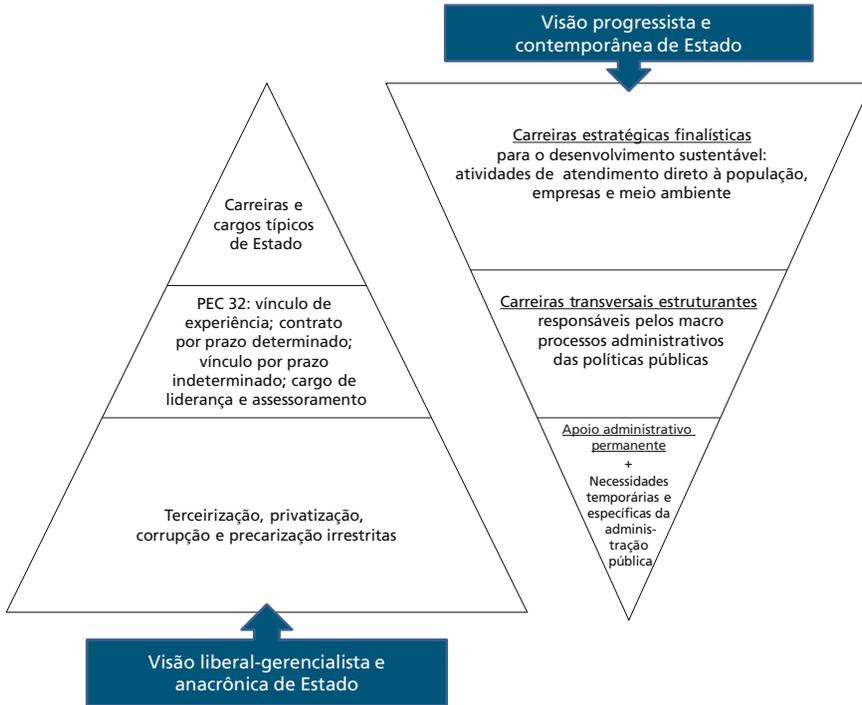
Tais funções estruturantes e, posteriormente, outras funções, derivadas das novas, complexas e abrangentes áreas programáticas de atuação governamental na contemporaneidade, foram surgindo e exigindo respostas da coletividade e seus respectivos governos. Sejam de caráter *finalístico*, como no campo das políticas sociais, econômicas e de desenvolvimento territorial, setorial e produtivo, mas também financeiro, regulatório, ambiental etc., sejam aquelas tipicamente administrativas ou *transversais*, entre as quais as de arrecadação, fiscalização, orçamentação, planejamento, gestão, regulação, controle etc., estão todas essas funções dotadas de um mesmo atributo original e essencial, qual seja, o da indispensabilidade da estabilidade do corpo funcional do Estado, como forma de garantir a provisão permanente e previsível de tais funções nos territórios sob sua jurisdição, com suas respectivas populações.

Em suma, é no mínimo simplista atribuir tipicidade ou exclusividade a um grupo muito restrito de categorias, pois há servidores em áreas, por exemplo, da saúde, educação e assistência social, entre outras tantas, que precisam de estabilidade. Também necessitam de proteção especial os ordenadores de despesa, que administram recursos em montantes elevados e condições incertas, bem como os responsáveis por procedimentos licitatórios ou gestão/fiscalização de contratos administrativos. Os exemplos reais são muitos, daí a relevância teórica e prática do critério aqui sugerido e lembrado: *a estabilidade funcional dos servidores em seus cargos e carreiras públicas forma par indissociável com todas as respectivas funções públicas estratégicas finalísticas e aquelas estruturantes transversais da administração pública, nos três níveis federativos de governo, para a persecução dos objetivos fundamentais da República contidos no art. 3º da CF/1988 (conforme seção 4).*

São as características apontadas anteriormente que justificam e legitimam a proposta deste capítulo em torno de uma visão alternativa, progressista e contemporânea, acerca do tema das carreiras públicas para o desenvolvimento nacional, em contraposição à forma liberal-gerencial anacrônica com a qual tal assunto vem sendo imposto pela PEC nº 32/2020 e outras propostas correlatas. Para sintetizar essas ideias iniciais sobre o tema, remetemos o leitor à figura 1, na qual as partes dos triângulos representam o tamanho relativo de cada componente da burocracia pública em cada um dos dois modelos ali representados.

FIGURA 1

Visão progressista e contemporânea *versus* anacrônica sobre carreiras públicas



Elaboração dos autores.

Por sua vez, se é verdade que o desenvolvimento brasileiro no século XXI deve ser capaz de promover, de forma republicana e democrática: i) *governabilidade política e governança institucional*; ii) *soberania, defesa externa, segurança interna e integração territorial*; iii) *infraestrutura econômica, social e urbana*; iv) *produção, inovação e proteção ambiental*; e v) *promoção e proteção social, direitos humanos e oportunidades* adequadas a toda a população residente, então o desenho organizacional do Estado brasileiro deve possuir tantas *carreiras estratégicas finalísticas* e *carreiras estruturantes transversais* quanto as necessárias para atender a essas grandes áreas programáticas de atuação governamental, por meio das quais o desenvolvimento nacional se faz possível.

Tanto o quadro 3 quanto a figura 2 e o quadro 4 procuram externalizar, conjuntamente, a abrangência e a complexidade do tema do desenvolvimento atualmente, bem como o papel que se espera dos Estados contemporâneos, para o que determinadas áreas programáticas de atuação governamental e respectivas carreiras públicas dotadas dos atributos aqui realçados são fundamentais.

**QUADRO 3**  
**Grandes áreas programáticas de atuação estatal e suas macrotensões estruturais**

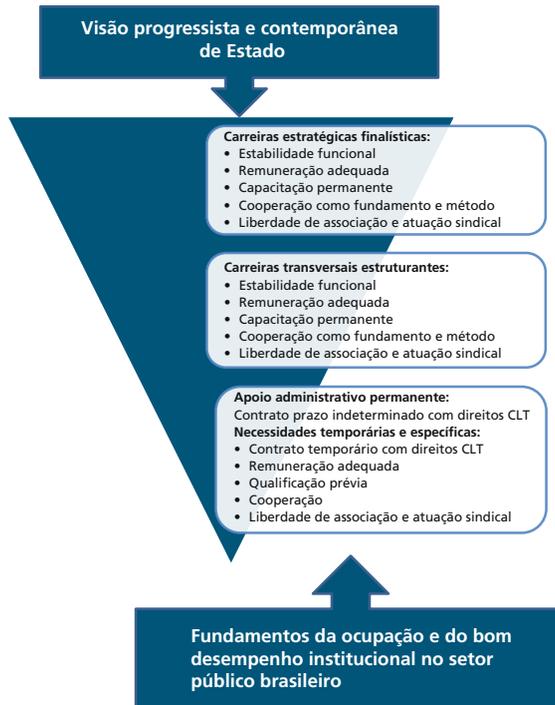
Grandes áreas finalísticas de atuação estatal	Tensão estrutural dominante	Significado geral
Promoção e proteção social, direitos e oportunidades	Universalização <i>versus</i> privatização	<p>Desde a CF/1988, setores rentáveis das políticas sociais (notadamente: previdência, saúde, educação, cultura, esportes, trabalho e segurança pública) convivem com constrangimentos tecnopolíticos à universalização de fato de seus principais programas, e paulatinamente se observa o crescimento normativo, regulatório e ideológico na provisão dessas políticas sob a égide privada.</p> <p>Por sua vez, as chamadas políticas sociais de nova geração (direitos humanos e de cidadania para públicos e situações específicas), depois de uma fase de institucionalização promissora até 2014, encontram-se material e ideologicamente em retração no âmbito federal brasileiro.</p>
Infraestrutura econômica, social e urbana	Universalização <i>versus</i> acumulação	<p>Desde 2003, esforços governamentais no sentido da ampliação da cobertura e do acesso da populações pobres e vulneráveis aos bens e serviços típicos da modernidade (tais como energia, modais de transporte, mobilidade urbana, telecomunicações, acesso digital, saneamento básico e moradia digna) têm convivido com: i) dilemas do perfil de atuação estatal (se meramente regulador ou também produtor direto; se meramente incentivador ou também promotor direto de inovações); e ii) exigências cada vez mais elevadas dos entes empresariais privados em termos de rentabilidade mínima e sustentabilidade financeira e intertemporal dos empreendimentos dessa natureza.</p>
Inovação, produção e proteção ambiental	Institucionalização <i>versus</i> compensação	<p>Desde a CF/1988, primeiro pelo choque externo provocado pela abertura comercial e financeira desde o governo Collor, depois, pelo choque interno causado pela engenharia financeira de estabilização monetária desde o governo FHC e, finalmente, pelo acirramento da concorrência externa decorrente da globalização comercial (feito China) e financeira (bolhas especulativas indexadas em dólar) ao longo dos governos Lula e Dilma, o fato é que os setores nacionais de produção (sobretudo industrial), de inovação (de processos e produtos ao longo das cadeias produtivas) e de proteção e mitigação ambiental têm-se ressentido de políticas públicas mais robustas para o enfrentamento dos imensos problemas e desafios a elas colocados.</p> <p>Já durante o governo Bolsonaro, há um vetor tímido, lento e pouco estruturado de institucionalização de políticas públicas nos campos da produção de bens e serviços, da inovação de processos produtivos e de produtos finais, e da proteção e mitigação ambiental, sobressaem medidas apenas de natureza compensatória, de efeitos limitados ou deletérios, tanto setorial quanto temporalmente, incapazes de alterar para melhor a estrutura e a dinâmica produtiva em espaço nacional, ou mesmo de neutralizar os efeitos nefastos que emanam da estrutura e dinâmica capitalista dominante em curso.</p>
Soberania, defesa, segurança e território	Institucionalização <i>versus</i> descontinuidades	<p>Depois de muitos anos relegadas a níveis secundários de importância, houve – mormente entre 2003 e 2013 – tentativas de melhor institucionalização das áreas e políticas públicas de soberania, defesa e território. Foram tentativas governamentais no sentido de: i) reorientar a diplomacia brasileira rumo a uma postura ativa e altiva no cenário internacional; ii) reequipar as forças armadas e atualizar a estratégia e a política nacional de defesa; e iii) reinstaurar instituições, fluxo de recursos, capacidades estatais e governativas, sob o manto de uma nova política nacional de desenvolvimento regional no Brasil.</p> <p>Não obstante, durante o governo Bolsonaro, o processo de institucionalização aqui mencionado foi quase todo paralisado ou revertido, a complexidade em si desses temas e áreas de políticas, aliada à baixa primazia que historicamente tiveram e continuaram a ter na conformação das agendas prioritárias, fazem com que descontinuidades e desorganizações institucionais de várias ordens (de diretrizes estratégicas à alocação orçamentária) sejam a regra mais que a exceção nos três casos.</p>

Elaboração dos autores.

Obs.: Para o estudo das transformações ocorridas na administração pública federal, organizamos os programas temáticos do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 em quatro grandes áreas de políticas públicas, que podem ser desdobradas em dez áreas programáticas da atuação estatal recente; ou em até 65 programas temáticos do PPA 2012-2015. Ou seja: i) quatro grandes áreas de políticas públicas – políticas sociais; políticas de soberania, território e defesa; políticas de infraestrutura e políticas de desenvolvimento produtivo e ambiental; ii) dez áreas programáticas – seguridade social ampliada; direitos humanos e segurança pública; educação, esportes e cultura; soberania e território; política econômica e gestão pública; planejamento urbano, habitação, saneamento e usos do solo; energia; comunicações; mobilidade urbana; e transporte; e iii) sessenta e cinco programas temáticos do PPA 2012-2015. Evidentemente, os programas temáticos redesenhados nos PPAs subsequentes podem ser facilmente reagrupados a partir das quatro grandes áreas programáticas de políticas públicas explicitadas aqui no quadro 3. Neste quadro, ficou de fora apenas a grande área programática relacionada à geração de governabilidade política e governança institucional, a qual concentra quase todas as carreiras estruturantes transversais da administração pública.

Na figura 2, apresentamos os fundamentos e os atributos da ocupação que consideramos necessários para o bom desempenho institucional agregado do setor público.

FIGURA 2  
Visão progressista e contemporânea sobre carreiras públicas para o desenvolvimento



Elaboração dos autores.

O quadro 4 evidencia implicações positivas para a administração e as políticas públicas, a partir de uma visão progressista e contemporânea de Estado com a qual trabalhamos.

QUADRO 4

Visão progressista e contemporânea sobre carreiras públicas e implicações positivas para a administração e as políticas públicas

Visão progressista e contemporânea de Estado	Implicações positivas para a administração pública e políticas públicas
<i>Carreiras estratégicas finalísticas</i> para o desenvolvimento sustentável: atividades de atendimento direto à população, empresas e meio ambiente.	Ênfase em carreiras finalísticas reforça composição virtuosa da ocupação voltada ao aprimoramento e <i>fortalecimento das capacidades estatais</i> necessárias ao bom desempenho institucional direto das políticas públicas mais propícias ao desenvolvimento sustentável, tanto do ponto de vista ambiental, quanto produtivo e humano.
<i>Carreiras transversais estruturantes</i> responsáveis pelos macroprocessos administrativos das políticas públicas: tributação, emissão e gestão da moeda, fiscalização, planejamento, participação, orçamentação, gestão e controles.	Profissionalização das carreiras transversais reforça a <i>qualidade e tempestividade</i> dos macroprocessos estruturantes das políticas públicas.
Apoio administrativo permanente.	Contratadas diretamente pelo poder público, mediante concursos específicos, não sob a guarda do RJU e sim da CLT. Essas são atividades que possuem mais chances de serem substituídas por novas tecnologias de informação, comunicação, automação e governo digital.
<i>Necessidades temporárias e específicas</i> da administração pública.	Em função de mudanças ou episódios conjunturais, dramáticos ou urgentes, procede-se ao <i>ajuste temporário de pessoal e de funções públicas</i> , conferindo resiliência, adaptabilidade e tempestividade ao poder público, diante de situações específicas.

Elaboração dos autores.

Dessa maneira, o aumento de produtividade e a melhoria de desempenho institucional agregado do setor público será resultado desse trabalho – necessário e permanente – de *profissionalização da burocracia pública* ao longo do tempo. Por isso, uma verdadeira política nacional de recursos humanos no setor público deve ser capaz de promover e incentivar a profissionalização da burocracia pública a partir do conceito de ciclo laboral no setor público, algo que envolve as seguintes etapas interligadas organicamente: i) *seleção*; ii) *capacitação*; iii) *alocação*; iv) *remuneração*; v) *progressão*; e vi) *aposentação*.<sup>21</sup>

Uma vez que se entenda serem os serviços públicos altamente intensivos em recursos humanos, percebe-se a relevância de estruturas administrativas centradas em gestão de pessoas e gestão de desempenho. Com isso, a indução de mais e melhor desempenho pode estar associada à valorização da *autonomia relativa dos servidores públicos estáveis* para inovar e aprender a partir da reflexão sobre suas próprias práticas.

Por óbvio, a *profissionalização da burocracia*, assentada na estabilidade funcional dos servidores nos cargos públicos; em remuneração adequada, isonômica e previsível ao longo do ciclo laboral; em escolaridade e qualificação elevadas desde a

21. Sobre o tema, ver Queiroz e Santos (2020). Ademais, atentar para fatores que realmente garantem ganhos de produtividade e desempenho institucional no setor público: i) ambiente de trabalho; ii) incentivos não pecuniários e técnicas organizacionais; iii) trilhas de capacitação permanente; iv) critérios para avaliação e progressão funcional; v) remuneração adequada e previsível; vi) critérios justos para demissão; e vii) condições de realização dinâmica e retroalimentação sistêmica entre as dimensões citadas.

entrada, capacitação permanente no âmbito das funções precípuas dos respectivos cargos e organizações; além da cooperação como fundamento e método de trabalho no setor público; e autonomia de organização e liberdade de atuação sindical são todas elas condições necessárias para o exercício experimental da autonomia burocrática com responsabilidade e engajamento, e fontes primárias de aprendizagem e inovação institucional como essência dos *modelos reflexivos* de gestão de pessoas e do desempenho no âmbito público.<sup>22</sup>

Por último, mas não menos importante, apresentamos no quadro 5 uma primeira tentativa de explicitação e aglutinação, tendo por base a atual estrutura de cargos e carreiras da administração pública federal, das áreas programáticas de atuação estatal, que se constitui no critério fundamental para derivação das carreiras estratégicas-finalísticas e daquelas transversais-estruturantes, ambas conectadas à ideia de Estado necessário ao desenvolvimento nacional sustentável dos pontos de vista ambiental, produtivo e humano.

#### QUADRO 5

##### **Exemplo de agrupamentos em carreiras estratégicas finalísticas e carreiras transversais estruturantes a partir da estrutura atual de cargos e carreiras do Poder Executivo federal**

Áreas estratégicas finalísticas	Exemplo de agrupamentos de carreiras estratégicas finalísticas a partir da estrutura de planos de cargos e carreiras do Poder Executivo federal
Soberania, defesa, segurança e território	
1. Relações exteriores	Diplomata – MRE; e oficiais e assistentes de chancelaria – MRE.
2. Defesa nacional	Militares FFAA; especialistas e técnicos civis em questões militares; e especialistas e técnicos em saúde do HFA.
3. Justiça e segurança pública	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas; especialistas e técnicos da Polícia Federal – DPF; e especialistas e técnicos em execução penal.
4. Desenvolvimento regional (minas e território)	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas; especialistas e técnicos em atividades e regulação da mineração – ANM; especialistas e técnicos em geologia e geofísica do petróleo – ANP; e especialistas e técnicos da Suframa.
Infraestrutura econômica, social e urbana	
5. Energia	Especialistas e técnicos em regulação de serviços públicos de energia – Aneel; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
6. Transportes	Especialistas e técnicos do DNIT; especialistas e técnicos em regulação da aviação civil – Anac; especialistas e técnicos em serviços de transportes aquaviários – Antaq; especialistas e técnicos em transportes terrestres – ANTT; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
7. Comunicações	Especialistas e técnicos em regulação de serviços públicos de telecomunicações – Anatel; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.

(Continua)

22. Sobre o tema, ver Cardoso Junior e Pires (2020), texto que embasa o restante desta seção.

(Continuação)

Áreas estratégicas finalísticas	Exemplo de agrupamentos de carreiras estratégicas finalísticas a partir da estrutura de planos de cargos e carreiras do Poder Executivo federal
8. Cidades (mobilidade, moradia, saneamento)	Especialistas e técnicos em infraestrutura; especialistas e técnicos em regulação – transversal; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
Produção, inovação e proteção ambiental	
9. Ciência, tecnologia e inovação	Especialistas e técnicos de ciência, tecnologia e inovação; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
10. Meio ambiente	Especialistas e técnicos em meio ambiente; especialistas e técnicos em regulação de recursos hídricos – ANA; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
11. Desenvolvimento produtivo (indústria, comércio, serviços)	Especialistas e técnicos em metrologia e qualidade – Inmetro; especialistas e técnicos em propriedade industrial – Inpi; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
12. Agricultura, pecuária e abastecimento	Auditor fiscal federal – agropecuário; especialistas e técnicos em fiscalização federal agropecuária; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
13. Pesca e aquicultura	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
14. Turismo	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
15. Comércio exterior	Especialistas e técnicos de comércio exterior; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
Proteção social, direitos e oportunidades	
16. Trabalho, emprego e renda	Auditor fiscal federal – trabalho; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
17. Promoção e proteção social (previdência, assistência, desigualdades e pobreza)	Especialistas e técnicos do INSS; especialistas e técnicos em previdência complementar; especialistas e técnicos em políticas sociais; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
18. Desenvolvimento agrário e fundiário	Especialistas e técnicos em desenvolvimento agrário e fundiário; especialistas e técnicos em questões indígenas; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
19. Saúde	Especialistas e técnicos do SUS; especialistas e técnicos em saúde pública; especialistas e técnicos em controle de endemias; especialistas e técnicos em saúde pública da Fiocruz; especialistas e técnicos em regulação de saúde suplementar – ANS; regulação e vigilância sanitária – Anvisa; médico da carreira da previdência, da saúde e do trabalho; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
20. Educação	Especialistas e técnicos em educação; especialistas e técnicos em informações e avaliações educacionais – Inep; especialistas e técnicos em financiamento e execução de programas e projetos educacionais; professores do magistério federal; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
21. Cultura	Especialistas e técnicos em questões culturais; especialistas e técnicos em regulação da atividade cinematográfica – Ancine; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
22. Esporte	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
23. Direitos humanos	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.

(Continua)

(Continuação)

Áreas estratégicas finalísticas	Exemplo de agrupamentos de carreiras estratégicas finalísticas a partir da estrutura de planos de cargos e carreiras do Poder Executivo federal
24. Mulheres	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
25. Igualdade racial	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
Governabilidade política e governança institucional	
26. Presidência da República (Casa Civil, Secretaria-Geral)	Procurador federal; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas; e especialistas e técnicos da Imprensa Nacional.
27. Segurança institucional	Oficiais e agentes de inteligência; e especialistas e técnicos da Abin.
28. AGU	Advogado da União; e especialistas e técnicos da AGU.
29. Relações sociais e federativas	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
30. Comunicação social e institucional	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
31. Planejamento, participação, orçamento e gestão	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas; especialistas e técnicos de planejamento e pesquisa do Ipea; e especialistas e técnicos em informações geográficas e estatísticas – IBGE.
32. Gestão monetária, fiscal e cambial	Auditor fiscal federal – RFB; especialistas e técnicos da RFB; procurador da Fazenda federal; procurador do BCB; analistas e técnicos do BCB; agentes, analistas e inspetores da CVM; especialistas e técnicos da CVM; especialistas e técnicos da Susep; auditor federal de finanças e controle; e especialistas e técnicos em finanças e controle.
33. Controle e transparência	Auditor federal de finanças e controle; e especialistas e técnicos em finanças e controle.
Total = cerca de 33 áreas programáticas de atuação estatal	Total = cerca de 60 carreiras estratégicas finalísticas e estruturantes transversais da administração pública federal.

Elaboração dos autores.

Obs.: MRE – Ministério das Relações Exteriores; FFAA – Forças Armadas Brasileiras; HFA – Hospital das Forças Armadas; DPF – Departamento de Polícia Federal; ANM – Agência Nacional de Mineração; ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; Suframa – Superintendência da Zona Franca de Manaus; Aneel – Agência Nacional de Energia Elétrica; DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Anac – Agência Nacional de Aviação Civil; Antaq – Agência Nacional de Transportes Aquaviários; ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres; Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações; ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico; Inmetro – Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia; Inpi – Instituto Nacional da Propriedade Industrial; SUS – Sistema Único de Saúde; Fiocruz – Fundação Oswaldo Cruz; ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar; Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária; Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Ancine – Agência Nacional do Cinema; IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; e RFB – Receita Federal do Brasil.

Para a montagem do quadro 5, parte-se do entendimento segundo o qual o sentido institucional ou objetivo de carreira deriva de uma forma de organização de cargos públicos que possuem uma mesma natureza e um mesmo conjunto de atribuições, que demandam idêntica preparação e formação, estruturando-se de modo a prever graus ascendentes de responsabilidade e remuneração ao longo do ciclo laboral. Na organização administrativa do Estado brasileiro, os cargos podem estar dispostos de modo isolado ou em carreiras. O que distingue as duas formas é a possibilidade ou não de progressão do titular destes cargos na atividade, vale dizer, a possibilidade de promoção ou acesso a níveis ou graus ascendentes de responsabilidade no interior de um conjunto de cargos de igual natureza.

Carreira é, portanto, uma unidade hierarquizada de cargos públicos afins. Sem que possuam essa afinidade intrínseca, que permite a mobilidade vertical interna, não há carreira, mas apenas uma sobreposição de cargos distintos, o que tem sido vedado pelas sucessivas legislações de pessoal no setor público, pois denota o abandono da ideia de progressão individual na mesma trilha funcional, característica esta que define o conceito de carreira e que, portanto, exige um núcleo homogêneo de atribuições e habilitações comuns para não ser deturpado. Ressalta-se que a presença de um núcleo homogêneo de atribuições e habilitações profissionais foi considerado relevante pela própria CF/1988 para a fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório, elemento essencial na estruturação de qualquer carreira. O sistema de remuneração, por sua vez, deve observar “a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira, os requisitos para a investidura e as peculiaridades dos cargos” (Brasil, 1988, art. 39, § 1º, I e III, com a redação da EC nº 19).

Atualmente, carreira não é apenas a possibilidade de progressão do servidor na estrutura de cargos e atribuições afins que caracterizam uma forma de organização de cargos públicos efetivos semelhantes. Carreira é, também e cada vez mais, um direito do servidor, ao mesmo tempo que uma obrigação para o poder público, dadas as suas responsabilidades constitucionais explícitas. A CF/1988, ao afirmar o direito à carreira (ou direito à progressão funcional), não impediu o acesso a cargos diversos de mesma natureza, no interior das carreiras. Mas impediu o acesso a cargos de natureza distinta, de outras carreiras, bem como a constituição de carreiras com cargos heterogêneos, sem núcleo de habilitações e atribuições assemelhadas. Também impediu a efetivação de servidores precários em caráter permanente de carreiras previamente constituídas, mesmo que na origem tenham esses servidores realizado concurso público. Neste sentido, a questão da fusão de carreiras, reconhecida nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nºs 2.713/DF e 1.150/RJ, parece ser a única forma de calibração ou mitigação do direito à carreira admitida atualmente pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Isso posto, por detrás da estrutura de áreas programáticas e funções públicas listadas no quadro 5, é possível afirmar estar em curso uma mudança de composição interna positiva da força de trabalho a serviço do Estado e da sociedade desde a CF/1988. Tal mudança caminha em um sentido tal que, desde então, os servidores públicos são recrutados por concursos concorridos e critérios rigorosos de seleção, são mais escolarizados que a média nacional e atuam proporcionalmente mais em áreas finalísticas de prestação de serviços diretos à população. Com isso, o desempenho institucional do setor público, em termos de eficiência, eficácia e efetividade da ação pública, vem se mostrando crescente ao longo do tempo e superior ao que supõem os discursos em voga. Mesmo assim, aperfeiçoamentos incrementais no

sentido da profissionalização crescente da burocracia e das formas de organização e funcionamento da administração pública são sempre necessários e bem-vindos.<sup>23</sup>

Foi, portanto, com o entendimento citado anteriormente, que se buscou realizar um exercício exploratório inicial, apenas como forma de demonstrar ser possível e necessário um processo organizado de racionalização de cargos e carreiras no setor público brasileiro. Isso porque, em síntese, as evidências disponíveis demonstram a relevância das organizações e carreiras públicas para qualquer projeto de desenvolvimento que ainda se almeje ao Brasil neste século XXI. Abolir a flexibilidade nos provimentos das carreiras públicas e desmontar tais capacidades em nome de um fundamentalismo liberal-gerencialista vai, ao mesmo tempo, destruir o potencial transformador que a sociedade brasileira construiu por meio do Estado ao longo de mais de trinta anos desde a CF/1988, como comprometer as chances de emancipação e desenvolvimento social de sua população – sobretudo a mais vulnerável – justamente em um contexto econômico (nacional e internacional) marcado por enorme complexificação e exclusão, frente às quais soluções aparentemente rápidas e fáceis se mostram, de saída, fadadas ao fracasso.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O arranjo institucional de políticas públicas que vigorou no Brasil no período 2004-2014 revela ao menos três fatos importantes acerca da relação entre Estado e desenvolvimento na contemporaneidade, descritos a seguir.

- 1) A complexificação do desenvolvimento exige uma atuação programática do Estado em âmbitos da economia, da sociedade e do meio ambiente que vão muito além do simples manejo da política macroeconômica.
- 2) O arranjo político-institucional vigente nesse período mostrou ser capaz de proporcionar ao Estado a capacidade de organizar a sua atuação de modo minimamente planejado e coordenado, com intencionalidade e direcionalidade estratégica.

---

23. De toda sorte, tal qual já evidenciado em outros trabalhos, a máquina pública brasileira, mesmo considerada em seus três níveis federativos e três poderes, está muito longe de poder ser considerada inchada em termos do quantitativo de pessoal ativo ocupado. Apesar disso, é possível e necessário um processo bem fundamentado, gradativo e negociado, de racionalização da estrutura organizacional, das funções e carreiras públicas que a acompanham, tanto melhor se conduzido e informado por um projeto de desenvolvimento integral da civilização brasileira. Da mesma forma, a massa salarial que lhe corresponde, embora apresente grande heterogeneidade interna e algumas poucas (em termos percentuais) situações discrepantes em termos remuneratórios frente ao setor privado, está longe de representar um gasto global explosivo, ou parecer estar fora de controle. Os problemas do funcionalismo público, nesse caso, são a exceção, e não a regra, em qualquer dos níveis da Federação e qualquer dos poderes da República que se queira investigar. A respeito dessas questões, ver Cardoso Junior *et al.* (2019b), Marques e Cardoso Junior (2021), Cardoso Junior (2021), além dos capítulos 7 e 8 deste livro.

- 3) A implementação conjunta e simultânea de diversas políticas públicas, consistentes e persistentes no tempo e no espaço nacional (informadas, ademais, por um projeto de crescimento econômico) foram capazes de produzir, como resultado agregado, uma combinação virtuosa entre crescimento da renda *per capita* e decrescimento do índice de Gini, que mede a desigualdade de renda no interior do mundo do trabalho. Enquanto o produto interno bruto (PIB) *per capita*, em valores de 2015, aumentou de 19,7 mil para 29,4 mil, o índice de Gini caiu, continuamente, de 0,55 para 0,49, segundo dados e cálculos elaborados pelo IBGE (IBGE, 2015).

Tal resultado, desejável em qualquer projeto de desenvolvimento nacional, mas historicamente raro e difícil de ser obtido por obra apenas das forças de mercado, fez-se possível no caso brasileiro recente em função de uma combinação politicamente deliberada de fatores, entre os quais vale destacar os descritos a seguir.

- 1) Programas de estímulo e indução do crescimento econômico, por intermédio da reativação do crédito pessoal para consumo e do crédito empresarial produtivo em dimensões e condições adequadas, recuperação do investimento público por meio dos fundos e bancos públicos, bem como das empresas estatais estratégicas etc.
- 2) Programas ativos de estruturação e fortalecimento do mercado consumidor doméstico, associados a programas de expansão e fortalecimento do gasto social relacionado à educação pública e ao tripé da seguridade social, vale dizer: saúde pública (SUS), previdência pública (INSS) e assistência social (Benefício de Prestação Continuada – BPC, segurança alimentar e transferências diretas de renda monetária à população mais pobre e vulnerável por meio do Programa Bolsa Família).
- 3) Ativação de processos institucionais relacionados, ainda que de forma nem sempre consciente ou deliberada, ao fortalecimento das capacidades políticas, econômicas, burocráticas e administrativas do Estado nacional, necessárias à formulação, à implementação, à gestão, à regulação, ao controle e à participação social no circuito das políticas públicas de âmbito federal. Entre tais capacidades, destaque-se o peso e o papel desempenhado pelas burocracias públicas, em todos os níveis da Federação. Mesmo operando a partir de imensas heterogeneidades e fragilidades institucionais (por exemplo a ausência ou precariedade de carreiras bem estruturadas, qualificadas e remuneradas), bem como em meio a condições e desigualdades socio-regionais colossais, deram enorme contribuição ao – inédito e desejável – resultado que combinou expansão da renda e redução da desigualdade.

Tudo isso, é bom que se diga, com crescimento modesto da ocupação e do gasto com pessoal no setor público nacional (conferir capítulo 7 deste livro). A rota de profissionalização das políticas públicas e dos seus servidores explica, com o aumento dos dispêndios globais (orçamentários e extraorçamentários) na implementação finalística das políticas prioritárias, o significativo aumento de cobertura social e acesso da população e empresas ao rol de bens e serviços públicos pelo país. Explica, igualmente, os ganhos de produtividade, eficiência, eficácia e efetividade a eles relacionados.

Enfim, sendo o Brasil um país de dimensões continentais e com uma população estimada, em 2022, na casa dos 210 milhões de habitantes, trata-se, sem dúvida, de um enorme desafio político e econômico a provisão (quantitativa e qualitativamente) adequada desses bens e serviços à totalidade da população residente no país. Daí não só a necessidade, mas inclusive a urgência, de iniciativas governamentais que não se restrinjam à mera gestão (ainda que eficiente) das políticas e dos programas já existentes de infraestrutura econômica, social e urbana. Trata-se, na verdade, da necessidade e urgência de iniciativas mobilizadoras das capacidades estatais e dos instrumentos governamentais à disposição dos governos e a serviço do desenvolvimento nacional, das quais a institucionalização e o fortalecimento das carreiras públicas se mostram fundamentais.

Assim, ao destacar tais ideias, visamos requalificar os termos do debate público sobre assuntos diretamente relacionados à necessidade de empoderamento da sociedade e do próprio Estado nacional no sentido da publicização e democratização das relações intraestatais entre agentes públicos, de um lado, e atores sociais e empresariais, de outro, com vistas a pôr em prática um projeto de desenvolvimento adequado e aderente à realidade brasileira.

É nesse diapasão que ganham relevo as medidas de profissionalização e valorização da ocupação no (e do) serviço público, tais que uma verdadeira política de recursos humanos para o setor público brasileiro – que considere de modo articulado e orgânico as etapas de seleção, capacitação, alocação, remuneração, progressão e aposentação – esteja ancorada e inspirada pelos valores e princípios da República, da democracia e do desenvolvimento nacional. Por fim, precisamos fazer avançar a discussão sobre forma e conteúdo de uma reforma administrativa de matriz reflexiva e índole republicana e democrática, voltada para um serviço público efetivo e de qualidade, centrado na ideia de *carreiras públicas estratégicas/finalísticas* e *carreiras públicas transversais/estruturantes*, como condição *sine qua non* para o próprio desenvolvimento nacional em suas dimensões geopolítica, econômica, social, ambiental e institucional.

## REFERÊNCIAS

AGLIETTA, M. Pour une croissance inclusive et soutenable. *In*: AGLIETTA, M. (Ed.). **Capitalisme**: le temps des ruptures. Paris: Odile Jacob, 2019.

BERCOVICI, G. (Org.). **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. A atuação do Estado brasileiro no domínio econômico. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; BERCOVICI, G. (Org.). **República, democracia e desenvolvimento**: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013. v. 10. p. 617-646. Disponível em: <<https://bit.ly/3BeYdR9>>.

BERNANKE, B. Monetary policy in a new era. *In*: BLANCHARD, O.; SUMMERS, L. H. (Ed.). **Revolution or evolution?** Rethinking macroeconomic policy after the great recession. Cambridge, United States: MIT Press, 2019.

BRASIL. Lei nº 6.185 de 11 de dezembro de 1974. Dispõe sobre os servidores públicos civis da administração federal direta e autárquica, segundo a natureza jurídica do vínculo empregatício, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 dez. 1974.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.856, de 18 de novembro de 1980. Fixa os valores de retribuição do Grupo-Atividades Específicas de Controle Interno, autoriza a estruturação de cargos e funções de órgãos integrantes do sistema de controle interno, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 nov. 1980.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 abr. 1991.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 3 de setembro de 2020. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 3 set. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3Pjw0wo>>.

CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Reforma administrativa Bolsonaro/Guedes**: autoritarismo, fiscalismo, privatismo. Brasília: Afpea; Arca, 2021.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; PIRES, R. R. C. **Gestão de pessoas e avaliação de desempenho no setor público brasileiro**: crítica à proposta fiscal-gerencialista da reforma administrativa e diretrizes para um modelo de Estado orientado à reflexividade, inovação e efetividade. Brasília: Fonacate, ago. 2020. (Cadernos da Reforma Administrativa, n. 7).

CARDOSO JUNIOR, J. C. *et al.* **Desmonte do Estado e subdesenvolvimento**: riscos e desafios para as organizações e as políticas públicas federais. Brasília: Afipea; Arca, 2019a.

CARDOSO JUNIOR, J. C. *et al.* **Mitos liberais acerca do Estado brasileiro e bases para um serviço público de qualidade**. Brasília: Afipea-Sindical; São Paulo: Quanta, 2019b.

DAMATTA, R. (Org.). **Você sabe com quem está falando?** Estudos sobre o autoritarismo brasileiro. Rio de Janeiro: Rocco, 2020.

DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (Ed.). **Dicionário de políticas públicas**. 3. ed. São Paulo: Ed. Unesp, 2018.

FAORO, R. (Org.). **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. Rio de Janeiro: Globo, 2000.

FERREIRA, M. D. Carreiras típicas de Estado: profissionalização no serviço público e formação do núcleo estratégico. **Âmbito Jurídico**, 31 ago. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3o8F0J2>>.

GAETANI, F.; DRUMOND, F. A reforma administrativa em risco de autocom bustão. **O Globo**, 29 ago. 2021.

HOLANDA, S. B. de. (Org.). **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1995.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contas Nacionais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

LYCHOWSKI, R. Carreiras típicas de Estado: uma breve crítica ao artigo 247 da Constituição Federal de 1988. **JusBrasil**, 2019.

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

MELLO, C. A. B. de. (Org.). **Curso de direito administrativo**. 32a. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MONTEIRO NETO, J. P.; SOARES, V. C. Carreiras típicas de Estado: por uma proposta conceitual. **Migalhas**, 3 abr. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3IMXmc7>>.

MORETTI, B. Reformas ou austericídio? A economia discursiva do corte de gastos. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. *et al.* (Coord.). **Desmonte do Estado e subdesenvolvimento**: riscos e desafios para as organizações e as políticas públicas federais. Brasília: Afipea; Arca, 2019. p. 14-22.

OUTHWAITE, W. e BOTTOMORE, T. (editores). **Dicionário do pensamento social do século XX**. São Paulo: Ed. Zahar, 1996.

QUEIROZ, A. A.; SANTOS, L. A. **O ciclo laboral no setor público brasileiro**. Brasília: Fonacate, jul. 2020. (Cadernos da Reforma Administrativa, n. 2).

RESENDE, A. L. (Org.). **Juros, moeda e ortodoxia**: teorias monetárias e controvérsias políticas. 1. ed. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2017.

SANDIM, T. Da vulnerabilidade institucional à institucionalização das vulnerabilidades. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. *et al.* (Coord.). **Desmonte do Estado e subdesenvolvimento**: riscos e desafios para as organizações e as políticas públicas federais. Brasília: Afipea; Arca, 2019. p. 265-272.

SANTOS, L. A. **Diretrizes para o sistema de carreiras no serviço público federal**. Rio de Janeiro: Instituto República, 2020. Mimeografado.

SANTOS, L. A. (Org.). **Carreiras no serviço público, governança e desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2021. (No prelo).

SCHMITTER, P. Still the century of corporatism? **The Review of Politics**, v. 36, n. 1, p. 85-131, 1974.

SCHWARCZ, L. M. (Org.). **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Cia das Letras, 2019.

SCHWARTZMAN, S. (Org.). **Bases do autoritarismo brasileiro**. Campinas: Ed. Unicamp, 2015.

SOUZA NETO, C. P. (Org.). **Democracia em crise no Brasil**: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional. São Paulo: Contracorrente, 2020.



## **NOTAS BIOGRÁFICAS**

### **Acir Almeida**

Doutor em ciência política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj). Pesquisador de carreira do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), lotado na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest). Desenvolve pesquisas sobre os Legislativos bem como sobre as relações entre os poderes e as instituições políticas.

### **Ademar Guedes**

Graduado em matemática, pós-graduado em administração e pesquisador associado ao projeto Atlas do Estado Brasileiro, no Ipea.

### **Ana Luíza Matos de Oliveira**

Mestra e doutora em desenvolvimento econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Economista pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Estuda desigualdade, educação, economia feminista e mercado de trabalho. Já teve bolsas de pesquisa no Zakir Husain Centre (Jawaharlal Nehru University, Índia); no Lateinamerika-Institut (Freie Universität Berlin, Alemanha); na Université de Genève (Suíça); e na Universitat Autònoma de Barcelona (Catalunha). Integra o Membership Committee da International Association for Feminist Economics – Iaffe) (2020-2022). É oficial associada de assuntos econômicos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) no México.

### **Aristides Monteiro Neto**

Pesquisador sênior do Ipea, lotado na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur). Doutor em desenvolvimento econômico pela Unicamp. Especialista em políticas e desenvolvimento regional e federalismo. Professor do mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento do Ipea. Desenvolve pesquisas em temas como: reconfiguração territorial da indústria, financiamento do desenvolvimento regional e federalismo brasileiro.

### **Bernardo Abreu de Medeiros**

Doutor em políticas públicas pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com períodos sanduíche no Latin American Centre da University of Oxford e no Instituto de Estudos Políticos de Paris (Sciences Po). Mestre em direito constitucional e teoria do Estado pela Pontifícia Universidade

Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), onde também se graduou em direito. Especialista em argumentação jurídica pela Universidade de Alicante (Espanha) e pós-graduado em direito processual constitucional pela Uerj. Tem experiência na área de direito e políticas públicas, com os temas análise de políticas públicas, métodos e técnicas de pesquisa empírica em direito e análise econômica do direito.

### **Bruno Portes**

Mestre em informática pela UFRJ, especialista em governança de tecnologia da informação e em gestão de segurança da informação, ambas pela Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul), e graduado em tecnologia de sistemas de informação pela Faculdade de Educação Tecnológica do Estado do Rio de Janeiro (Faeterj-Rio). Participou de projetos do Ipea durante cinco anos, com análise e processamento de grandes volumes de dados, e é pesquisador associado ao Atlas do Estado Brasileiro. Atua como analista de desenvolvimento de sistemas na Petróleo Tecnologia e Pesquisa (Petrec), onde possui três anos de experiência no desenvolvimento de sistemas *web*.

### **Carla Bronzo**

Doutora em sociologia e política pela UFMG. Pesquisadora e docente da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro (FJP). Leciona e pesquisa temas relacionados ao campo das políticas públicas, gestão pública, pobreza, desigualdade, assistência social, proteção social não contributiva, intersetorialidade, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

### **Danilo Severian**

Mestre em economia política pela PUC de São Paulo. Doutorando em desenvolvimento econômico pelo Instituto de Economia da Unicamp, na área de economia regional e urbana. Pesquisador associado do Ipea, com lotação na Dirur, e do Centro de Estudos do Desenvolvimento Econômico (Cede/Unicamp). É docente no curso de Ciências Econômicas da Universidade Paulista (Unip). Atua nos temas de planejamento público, disparidades regionais do Brasil, dinâmicas territoriais da indústria, política industrial e desenvolvimento econômico.

### **Elisabete Ferrarezi**

Doutora em sociologia pela Universidade de Brasília (UnB) e mestre em administração pública pela Fundação Getulio Vargas (FGV) de São Paulo. Especialista em políticas públicas e gestão governamental do governo federal. Tem experiência em planejamento, desenho e gestão de políticas públicas, desenvolvimento social, metodologias para inovação e formação de servidores. Autora de pesquisas e publicações sobre políticas públicas e inovação.

### **Erivelton Guedes**

Engenheiro civil pela Escola de Minas (1988), com mestrado (1995) e doutorado (2001) em engenharia de transportes pelo Instituto Alberto Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia (Coppe), da UFRJ. Atualmente é técnico de planejamento e pesquisa do Ipea. Foi professor colaborador da pós-graduação da Universidade da Força Aérea – Unifa (2009-2014) e presidente da Sociedade Brasileira de Transporte Aéreo – SBTA (2011-2014). Tem experiência na área de engenharia de transportes, com ênfase em planejamento e organização do sistema de transportes, atuando principalmente nos seguintes temas: simulação aeroportuária, aeroportos, transporte aéreo, infraestrutura aeroportuária, regulação do transporte aéreo, segurança e transporte público.

### **Felix G. Lopez**

Cientista social com doutorado em sociologia pelo Instituto de Filosofia e Ciências Sociais (IFCS) da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Pesquisador de carreira do Ipea desde 2009, com lotação na Diest, coordena a plataforma Atlas do Estado Brasileiro. Professor do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e membro do Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre a Desigualdade (Nied) da UFRJ. Desenvolve pesquisas sobre a burocracia pública e suas interfaces com a política; as percepções de desigualdade no Brasil; e sobre o presidencialismo brasileiro.

### **Fernanda Baeta**

Graduada em ciências econômicas pela UFRJ. Atuou como pesquisadora associada à Diest/Ipea. Atualmente está como servidora comissionada na Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro (Sefaz-RJ). Pesquisa na área de setor público, mercado de trabalho e desigualdade de gênero.

### **Flávia de Holanda Schmidt**

Técnica de planejamento e pesquisa do Ipea desde 2009. Entre 2014 e 2017, exerceu a função de coordenadora-geral de estudos e políticas setoriais, de inovação e infraestrutura desse instituto. Entre 2017 e 2019, nessa instituição, foi coordenadora-geral de estudos e políticas do Estado, das instituições e da democracia, e atuou como diretora da área entre 2019 e março de 2022. Entre junho e setembro de 2022, na Escola Nacional de Administração Pública (Enap), ocupou o cargo de coordenadora-geral de ciência de dados; atualmente, exerce a função de diretora de altos estudos. Em 2006, obteve o título de mestre em administração e em 2012, o de doutora em negócios internacionais, ambos pela PUC-Rio.

**Gabriel Junqueira**

Doutorando em ciência política no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP). Mestre em desenvolvimento econômico pelo IE-Unicamp. É servidor de carreira da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Tem interesse nas áreas de economia política das finanças públicas, federalismo e estatísticas fiscais.

**Gabriela Lotta**

Professora e pesquisadora de administração pública e governo da FGV. Foi professora visitante em Oxford (Blavatnik School of Government), Aarhus (Dinamarca), na Universidad del Chile e na PUC Peru. Doutora em ciência política pela USP, mestre e graduada em administração pública pela FGV. Coordenadora do Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB). Docente da Enap. É pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e pesquisadora afiliada no Brazil.Lab de Princeton. É bolsista produtividade 2 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Foi coordenadora da área temática Estado e políticas públicas da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP).

**Isabella de Araujo Goellner**

Professora no Instituto Federal de Brasília (IFB), consultora CEPAL/ONU para o Ipea e doutoranda na Faculdade de Educação da UnB, na linha de pesquisa políticas públicas e gestão da educação. Possui mestrado e bacharelado em sociologia, bem como licenciatura em ciências sociais, pela UnB e é pedagoga pelo Instituto de Educação Superior de Brasília (Iesb). Dispõe de trabalhos e pesquisas sobre políticas educacionais, inovação no serviço público, uso de evidências, agências de reguladoras, órgãos de controle e centro de governo. É entusiasta das metodologias ativas, da criatividade e do uso de ferramentas digitais.

**José Celso Cardoso Junior**

Economista pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP), com mestrado em teoria econômica e doutorado em desenvolvimento, ambos pelo Instituto de Economia da Unicamp. Desde 1997, é técnico de planejamento e pesquisa no Ipea, onde ocupou os cargos de diretor adjunto de estudos e políticas sociais, na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc); e diretor de estudos e políticas do Estado, das instituições e da democracia, na Diest. No Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), atuou como diretor de planejamento, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI). Tem produzido estudos sobre os temas trabalho e proteção social, além de Estado, instituições e planejamento estratégico governamental. Em 2017 realizou seu pós-doutorado em governo e políticas públicas no Instituto de

Gobierno y Políticas Publicas da Universitat Autònoma Barcelona (Igap/UAB). Dessas experiências tem publicado livros sobre Estado, planejamento, democracia e desenvolvimento no Brasil. Desde 2019 exerce a função de presidente da Associação dos Funcionários do Ipea.

### **José Sebastião Chaves Santos**

Mestre em administração pública, com especialização *lato sensu* em estado e gestão pública e bacharelado em administração de empresas. Servidor público federal ocupante do cargo de auditor federal de finanças e controle desde 1991, tendo atuado nas áreas de finanças governamentais e controle interno na administração pública federal. No Ipea desde 2008, contribuiu na área de desenvolvimento institucional, em especial em gestão de pessoas e na auditoria interna. Atuou como corregedor nesse instituto no biênio 2019-2020 e atualmente ocupa a função de ouvidor.

### **José Teles**

Pesquisador de pós-doutorado do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo. Doutor em ciências sociais (PUC-Rio). Foi pesquisador associado ao Atlas do Estado Brasileiro. Tem interesse nas seguintes áreas: burocracia e políticas públicas, segurança pública e violência, comportamento político e métodos quantitativos.

### **Leonardo Silveira**

Doutor em sociologia pela UFMG (2019) e professor na Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Possui como principais temas de interesse as desigualdades sociais no mercado de trabalho, com ênfase nos recortes por raça e gênero. Pesquisador associado ao Núcleo de Pesquisa e Formação em Raça, Gênero e Justiça Racial do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Afro-Cebrap) e ao Núcleo de Pesquisa em Estratificação e Trajetórias Sociais (Paths) da UFRJ.

### **Luana Pinheiro**

Doutora e mestre em sociologia pela UnB e graduada em economia pela mesma instituição. É técnica de pesquisa e planejamento no Ipea Brasília desde 2004, e atualmente está na Coordenação de Igualdade de Gênero, Raça e Estudos Geracionais, da Disoc.

### **Lucas Brandão**

Graduado em administração pública pela FJP. Pós-graduando em *data science e analytics* pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (Esalq), da USP. É especialista em políticas públicas e gestão governamental na Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais e tem interesse nas áreas de ciência de dados, desigualdade e políticas públicas.

### **Luiz Alberto dos Santos**

Doutor em ciências sociais e mestre em administração pela UnB; especialista em políticas públicas e gestão governamental pela Enap e em teoria e operação de economias modernas pela George Washington University; graduado em direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e em comunicação social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS) e UnB. É consultor legislativo do Senado Federal e foi subchefe de análise e acompanhamento de políticas governamentais da Casa Civil da Presidência da República (2003-2014). Entre 1990 e 2002, integrou a carreira de gestores governamentais do governo federal. É também professor colaborador de políticas públicas na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape), da FGV Rio de Janeiro.

### **Luseni Aquino**

Cientista social com doutorado em sociologia pela UnB. Atua como técnica de planejamento e pesquisa do Ipea desde 1997 e, entre outros temas, tem se dedicado aos estudos sobre arranjo e funcionamento das instituições do sistema de justiça, com destaque para a dinâmica do acesso à justiça no Brasil e a configuração e atuação das carreiras jurídicas públicas.

### **Natália Massaco Koga**

Doutora em ciência política pela University of Westminster, Reino Unido; mestre em administração pública e governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo (Eaesp/FGV) e graduada em direito pela Faculdade de Direito da USP. Membro da carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental do Ministério da Economia. Atualmente, pesquisadora no Ipea e professora do Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Enap. Possui trabalhos publicados nas áreas de políticas públicas e uso de evidências, capacidades estatais, participação social e democracia.

### **Paulo Jannuzzi**

Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Enap. É professor colaborador do Programa de Mestrado em Administração da Universidade Federal de Goiás (UFG) e consultor da Diretoria de Análise de Políticas Públicas da FGV. É pesquisador, com bolsa de produtividade em pesquisa, do CNPq. Graduado em matemática aplicada em computacional e doutor em demografia (Unicamp), mestre em administração pública (Eaesp/FGV), especialista em sociedade e política (Iesp/Uerj) e estágio pós-doutoral em administração pública (Ebape/FGV). Foi secretário de avaliação e gestão da informação do Ministério de Desenvolvimento Social (2011-2016) e membro do Painel de Especialistas em Avaliação do International Evaluation Office do Programa das Nações Unidas em Nova Iorque (2016-2019).

### **Pedro Elgaly**

Cientista social pela UFRJ e pesquisador do Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Desigualdade (Nied). Atuou como pesquisador associado ao Ipea no projeto Atlas do Estado Brasileiro e possui trabalhos e publicações nas áreas de desigualdades educacionais e funcionalismo público do Brasil.

### **Roberto Passos Nogueira**

Graduado em medicina pela Universidade Federal do Ceará (1973), mestre em saúde coletiva (1976) e doutor em saúde coletiva (1998) pela Uerj. Atualmente é pesquisador no Ipea, no Distrito Federal, e no Núcleo de Estudos de Saúde Pública da UnB. Tem experiência na área de saúde coletiva, com ênfase em saúde pública, com atuação principalmente nos seguintes temas: recursos humanos de saúde, gestão pública, políticas de saúde, nível técnico, formação profissional, história da medicina e da saúde pública e aspectos filosóficos da saúde.

### **Rodrigo Orair**

Economista pela UFMG e mestre em teoria econômica pela Unicamp. Está cursando o doutorado em economia na USP, na área de concentração de economia do desenvolvimento. É pesquisador licenciado do Ipea e pesquisador associado ao International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG). Exerceu o mandato de diretor da Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado Federal. Especialista em macroeconomia e política fiscal, publicou inúmeros estudos em tópicos relacionados às finanças públicas nos níveis central e subnacional, assim como sobre as relações entre finanças públicas, distribuição de renda e desenvolvimento. Foi agraciado com inúmeros prêmios acadêmicos, como o primeiro lugar, por quatro vezes, no Prêmio Tesouro Nacional e o primeiro lugar, por duas vezes, no Prêmio SOF de Monografias.

### **Sandro Sacchet de Carvalho**

Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea desde 2009, atualmente lotado na Diest. Economista com doutorado em economia pela PUC-Rio. Tem experiência nas áreas de economia do trabalho, desenvolvimento econômico e econometria. Entre 2015 e 2022, atuou como chefe da Divisão de Análise e Previsões na Diretoria de Estudos Macroeconômicos (Dimac/Ipea).

### **Sheila Barbosa**

Doutora em administração pela UnB, pesquisadora e coordenadora da Coordenação de Pesquisas em Capacidades Estatais da Diest/Ipea, professora do Departamento de Gestão de Políticas Públicas da UnB e membro da carreira de especialistas em políticas públicas e gestão governamental do governo federal. Desenvolve pesquisas na área de gestão pública, organização da administração pública e coordenação interorganizacional na implementação de políticas públicas.

**Tatiana Dias Silva**

Doutora em administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da UnB. Servidora da carreira de planejamento e pesquisa do Ipea. Graduação e mestrado em administração pela Universidade Federal da Bahia – UFBA (2003). Interesse de pesquisa nos campos de políticas públicas, políticas sociais, neoinstitucionalismo, relações raciais, mundo do trabalho e gestão pública.

**Ulisses Ferreira**

Doutor e mestre em população, território e estatísticas públicas pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Ence) do IBGE. Bacharel em estatística pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Ex-pesquisador associado ao projeto Atlas do Estado Brasileiro, no Ipea, e professor substituto no Departamento de Ciências Atuariais e Finanças da UFF. Tem interesses de pesquisa nas áreas de demografia, políticas públicas, mobilidade urbana e estatística social e aplicada.

# Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

## EDITORIAL

### Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

### Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

### Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

### Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Barbara de Castro

Clícia Silveira Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Brena Rolim Peixoto da Silva (estagiária)

Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

### Editoração

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

### Capa

Leonardo Hideki Higa

*The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.*





## Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

*É preciso ter um caos dentro de si para dar à luz uma estrela cintilante.*  
Friedrich Nietzsche, em *Assim falou Zaratustra*

Em um país de tamanhas desigualdades como o Brasil, o Estado tem um papel fundamental para atenuar as mazelas daí decorrentes e garantir os direitos sociais insculpidos na Constituição Federal. Portanto, sobretudo nas áreas de maior demanda, como saúde, educação, segurança e proteção social, são necessários investimentos de vulto e constante aperfeiçoamento dos serviços prestados, sem descuidar do planejamento governamental, da coordenação estratégica e das demais funções essenciais ao bom funcionamento da administração pública.

Ao longo do governo Bolsonaro, no entanto, o país caminhou em direção oposta. Seja em decorrência da Emenda Constitucional nº 95, que engessou o investimento social, seja devido à estagnação econômica, mas também em função dos ataques reiterados às instituições e ao funcionalismo, o que se viu foi retrocesso e uma tentativa deliberada de desmonte do serviço público, consubstanciada na PEC nº 32/2020, uma proposta de viés fiscalista que não se prestou ao debate sobre o Estado necessário para dar conta dos grandes problemas nacionais.

Depois desse período de escuridão, o país precisa retomar sua caminhada civilizatória e seu desenvolvimento social e econômico. Para isso, o fortalecimento das instituições de Estado, o aprimoramento e a valorização do serviço público serão fundamentais. E o olhar perspectivo de *Trajetórias da Burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020)* nos permite divisar os primeiros raios de luz dessa alvorada que já se faz presente!

Rudinei Marques  
Presidente do Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas  
do Estado (Fonacate) e doutor em filosofia

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO  
PLANEJAMENTO  
E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO

ISBN 978-65-5635-047-9



9 786556 1350479 >

