



PERFIL, COMPOSIÇÃO E REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS: TRAJETÓRIA RECENTE E TENDÊNCIAS OBSERVADAS

**PEDRO PALOTTI
ALESSANDRO FREIRE**



PERFIL, COMPOSIÇÃO E REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS: TRAJETÓRIA RECENTE E TENDÊNCIAS OBSERVADAS

Pedro Palotti
Alessandro Freire

RESUMO

Ao longo dos últimos vinte anos, o Estado brasileiro passou por transformações substanciais, especialmente no que tange à composição de sua força de trabalho. Com base em dados levantados pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), a partir da série Enap Estudos, este artigo busca traçar a trajetória dessas transformações recentes, mostrando a evolução do perfil dos servidores públicos federais, incluídos os ocupantes de cargos comissionados. O artigo é dividido em quatro seções principais: uma breve introdução, seguida por um resumo das reformas administrativas e mudanças incrementais vivenciadas, com destaque às últimas duas décadas; a terceira seção traça um retrato recente da administração pública brasileira, trazendo a evolução do perfil dos servidores federais, a distribuição dos servidores federais entre os Poderes e entre os órgãos do Poder Executivo, a trajetória e qualificação da força de trabalho, os cargos em comissão e a despesa e remuneração dos servidores federais. Por fim, na última seção, a conclusão aponta para as tendências de evolução da força de trabalho na administração pública federal brasileira e possíveis agendas de melhorias gerenciais.

1 INTRODUÇÃO

A história da administração pública federal brasileira é marcada por períodos impactantes de mudança institucional que acompanharam reformulações na estrutura do Estado brasileiro. Períodos ditatoriais promoveram alterações intensas no funcionamento da burocracia estatal, enquanto os interregnos democráticos não implementaram reformas ou modificações substanciais no funcionamento da máquina pública. O rompimento dessa trajetória ocorre com a promulgação da Constituição de 1988. A democracia então instalada propiciou um movimento organizado de mudanças institucionais da máquina pública, de caráter reformista, e posteriormente a implementação de um conjunto de mudanças de caráter incremental.

O objetivo deste artigo é compreender de forma mais minuciosa o perfil da máquina pública federal, indicando a evolução do perfil dos servidores públicos federais, incluídos os ocupantes de cargos comissionados, e a tendência recente de composição e remuneração dessa burocracia. A metodologia utilizada por este artigo se baseia numa análise histórico-descritiva a partir de dados levantados principalmente pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), na série *Enap Estudos*.

Além desta breve introdução, na seção seguinte é realizado o resumo das reformas administrativas e mudanças incrementais vivenciadas, com destaque às últimas duas décadas; na sequência, são reunidas informações sobre o retrato recente da administração pública brasileira, trazendo a evolução do perfil dos servidores federais, a distribuição dos servidores federais entre os Poderes e entre os órgãos do Poder Executivo, a trajetória e qualificação da força de trabalho, os cargos em comissão e a despesa e remuneração dos servidores federais. Por fim, na última seção, a conclusão aponta para as tendências de evolução da força de trabalho na administração pública federal brasileira e possíveis agendas de melhorias gerenciais.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA I: TRAJETÓRIA E REFORMAS

A formação da burocracia pública brasileira passou por momentos mais intensos de reforma institucional em períodos autoritários. Em contextos democráticos, houve menor abrangência de iniciativas reformistas ou alterações substanciais, com predominância do clientelismo e de práticas pouco republicanas (NUNES, 2010; GEDDES, 1994; CARVALHO, 2002).

A primeira iniciativa sistemática para modernização da administração pública operou após a Revolução de 30, sob a tutela de Getúlio Vargas. Segundo argumento de Lima Júnior (1998), o estado administrativo no Brasil foi implantado por meio de dois instrumentos típicos do formato racional-legal, estatutos normativos e órgãos normativos e fiscalizadores. Os traços desse modelo apontavam para centralização e o maior intervencionismo estatal, com utilização das estruturas burocráticas para ampliar o papel do Estado na provisão de bens públicos e, principalmente, como agente econômico.

Quanto ao aspecto estritamente administrativo da reforma, no início de 1930 foram criadas comissões para padronização do sistema de materiais e compras, seguidas por previsões na Constituição de 1934 para efetivar o ingresso no serviço público por mérito e prevendo igual remuneração para quem exercesse atividades com atribuições iguais. Destacam-se como referências para reforma as figuras de Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes.

O maior símbolo reformista foi criado posteriormente, com o Estado Novo. A criação do Departamento de Administração Pública do Serviço Público (DASP) foi prevista pela Constituição outorgada de 1937. O DASP tornou-se a estrutura central responsável pela efetivação das medidas administrativas e políticas de criação de uma administração pública brasileira, de caráter burocrático (LIMA JÚNIOR, 1998). Para Bresser-Pereira (1996:6), “[a] criação do DASP representou não apenas a primeira reforma administrativa do país, com a implantação da administração pública burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica”. Essas mudanças de caráter burocrático não foram impedimento, entretanto, para a manutenção de práticas patrimonialistas no funcionamento da administração pública (GEDDES, 1994), bem como para

introdução de novos papéis a serem desempenhados pela administração indireta (autarquias, fundações e empresas públicas), característico do período desenvolvimentista posterior (BRESSER-PEREIRA, 1996).

A retomada do jogo democrático no período de 1945-64 foi caracterizada pela interrupção de reformas administrativas de caráter mais amplo, como as promovidas no período ditatorial anterior. A Constituição de 1946 concedeu estabilidade a todos os servidores públicos com pelo menos cinco anos de exercício, criando limites à entrada por mérito no serviço público brasileiro.

As estratégias utilizadas pelos presidentes durante esse interregno democrático caracterizaram-se pela inserção de grupos técnicos que formaram uma “administração paralela” e pela existência de burocracias profissionalizadas e com alta produtividade, as chamadas “ilhas de excelência”. Apesar de alterações pontuais na legislação, como a atualização do Estatuto dos Servidores Públicos Civis, em 1952, durante o 2º governo Vargas, a manutenção do modelo administrativo existente foi prática recorrente durante o período. Lima Júnior (1998) destaca que Juscelino Kubitschek serviu-se amplamente da estratégia de administradores paralelos para implementar seus objetivos em razão de sua política de “evitar conflitos”.

O novo ciclo de reformas administrativas ocorreu durante o período ditatorial subsequente, entre 1964-1985. No âmbito das reformas econômicas implementadas por Castello Branco, a reforma administrativa executada durante o período militar teve como principais influências os trabalhos realizados pela Comissão Amaral Peixoto, instituída antes do golpe militar, e a figura de Hélio Beltrão. O cerne das mudanças foi reunido pelo Decreto-Lei nº 200, que dispôs o projeto de organização da administração pública federal para o período.

[o] decreto-lei promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, consagrando e racionalizando uma situação que já se delineava na prática. Instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados. Nas unidades descentralizadas foram utilizados empregados celetistas, submetidos ao regime privado de contratação de trabalho. O momento era de grande expansão das empresas estatais e das fundações [...] buscava-se uma maior eficiência nas atividades econômicas do Estado, e se fortalecia a aliança política entre a alta tecnoburocracia estatal, civil e militar, e a classe empresarial (BRESSER-PEREIRA, 1996: 7).

A Constituição de 1967 previu a estabilidade de todos os servidores com cinco anos de trabalho, como ocorrido em 1946. Algumas carreiras do serviço público, principalmente na área econômica, foram instituídas ou fortalecidas durante o regime militar, como as carreiras da Receita Federal e do Banco Central, órgão criado nesse período. As áreas de planejamento e coordenação administrativa foram muito robustecidas, com a criação de órgãos de sistematização de informações e assessoramento como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e de implementação de políticas nas áreas de telecomunicações e desenvolvimento urbano (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010).

A flexibilidade inserida pelo Decreto-Lei nº 200, assim, ao mesmo tempo em que manteve práticas pessoais e fisiológicas de recrutamento, para compor a administração indireta, descuidou da administração direta, que perdeu capacidade institucional principalmente no âmbito da alta burocracia, uma vez que uma parte das principais decisões com relação à ação estatal no âmbito da produção econômica passou a ser tomada pelos dirigentes de empresas estatais (BRESSER-PEREIRA, 1996). A entrada no serviço público manteve-se em parte sem a obrigação de concurso público, como para o caso de “especialistas” em órgãos de pesquisa e de trabalhos especializados (LIMA JÚNIOR, 1998), ampliando-se o vínculo privado na composição da força de trabalho do setor público. Em 1970, houve a edição de uma nova lei de classificação de cargos do Serviço Civil da União, com efeitos dúbios. Se por um lado ampliou a flexibilização e possibilidades de controle da máquina pública, ao criar os cargos de direção e assessoramento superior (DAS), por outro contribuiu com a deterioração das condições de organização da administração pública federal, com a previsão de um Plano de Classificação de Cargos (PCC) que se mostrou ineficaz. Assim, criou-se uma situação esquizofrênica, de “mundo estatal regulado por um plano de cargos mal articulado e sem incentivos profissionais adequados com uma parcela contratada pela CLT, mais flexível, com melhores salários, mas sem o devido controle” (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010: 52).

Abrucio, Pedroti e Pó (2010) argumentam que esse segundo ciclo de reformas possuía quatro problemas principais. O primeiro deles, seu aspecto autoritário, com defesa da supremacia da técnica sobre a política, o que resultou numa burocracia insulada do controle político, mas vinculada a interesses privados intimamente relacionados ao Estado. O segundo foi a ampliação da fragmentação da administração pública federal, com escassos mecanismos de controle. O terceiro, conforme apontado anteriormente, é o enfraquecimento da administração direta. Por fim, o quarto limite da reforma residiu numa reedição do centralismo uniformizador do DASP durante a ditadura varguista. Apesar de mais eficaz na função de obrigar a reprodução do modelo nos estados e municípios, o que gerou efeitos modernizantes, manteve uma lógica de alijamento entre política e burocracia, com esparsos mecanismos para desenvolvimento de uma burocracia profissionalizada ao nível subnacional.

Nos anos finais do regime militar, ganha espaço um conjunto de ações sob a tutela do ministro Hélio Beltrão, que também se tornara ministro da Previdência e Assistência Social: o Programa de Desburocratização e o Programa de Desestatização (WARLICH, 1984). O primeiro visou aperfeiçoar rotinas de atendimento ao usuário de serviços públicos e o segundo estabelecer diretrizes para diminuição da atuação estatal sobre a economia, agendas que seriam posteriormente retomadas após a democratização.

Assim, os períodos ditatoriais foram responsáveis pela implementação de mudanças na administração pública que ampliaram o papel do Estado, por meio de estratégias centralizadoras similares. É sintomático que o período democrático de 1946-64 tenha se limitado a criar certas áreas insuladas para executar os planos governamentais, sem avançar em medidas mais sistêmicas de reformatação do aparelho estatal. O universalismo de procedimentos manteve-se como uma exceção no papel estatal de atendimento de demandas particularistas dos grupos sociais.

A Constituição de 1988 inaugura um novo cenário para funcionamento do sistema político e da atuação estatal. Restaura-se um regime democrático, com ênfase na descentralização para execução dos serviços públicos. Estabelecem-se também normas para os três entes da federação que uniformizam os mecanismos

de entrada na administração pública brasileira. São instituídos critérios universais de mérito para acesso por meio de concurso público, valorizando-se o desempenho cognitivo e a titulação obtida pelos concorrentes às vagas públicas. A nova carta constitucional se contrapôs ao modelo anterior de múltiplos vínculos empregatícios no âmbito público, determinando o estabelecimento do Regime Jurídico Único (RJU) para reger as relações dos servidores públicos.

Repetindo medida semelhante à ocorrida em outros períodos históricos, a nova constituição democrática utilizou-se de artifícios corporativos para proteção de determinados grupos de interesses. Um de seus dispositivos transformou em servidores públicos estáveis milhares de funcionários que trabalhavam no governo federal sem terem entrado por concurso público. As relações trabalhistas envolvendo os servidores também acentuaram o caráter estatutário dos vínculos, ignorando vantagens que poderiam advir de maior flexibilidade das relações de trabalho. Não foram inseridas medidas para avaliação de desempenho dos servidores ou elementos que pudessem corrigir as distorções previdenciárias entre o setor público e o privado.

As reformas posteriores de certo modo avançaram sobre temáticas deixadas em aberto pelo texto constitucional. Ainda no governo Sarney, foram criadas novas áreas para capacitação e formação de carreiras civis, com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), foi organizado o primeiro Cadastro Nacional do Pessoal Civil, que posteriormente foi informatizado no Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE), além de terem sido extintas oito estatais (LIMA JÚNIOR, 1998).

No início dos anos 1990, as medidas reformistas instituídas por Collor visaram avançar em outra linha, mais liberalizante. Em consonância com a abertura econômica promovida, lançou medidas para “enxugamento” da máquina pública, com promoção de demissões e aposentadorias em massa de servidores públicos. Imprimiu também ações para desestatização e desregulamentação de atividades da economia. Paralelamente, no entanto, instituiu o RJU por meio da Lei nº 8.112, de 1990, que acentuou o caráter público, de vínculo estatutário e menos flexível da administração da máquina estatal.

O período de governo seguinte, de Fernando Henrique Cardoso, principalmente seu primeiro mandato, de 1995 a 1998, foi marcado pelas privatizações e pelas iniciativas do ministro Bresser-Pereira de modificação do formato de atuação estatal. Por um lado, um amplo programa de privatizações foi instituído como meio para lidar com os problemas de liquidez da economia brasileira. Seguindo referências internacionais de maior liberalização da economia e de ênfase no Estado “regulador” em contraposição ao Estado “provedor” (OSBORNE e GAEBLER, 1992), o então ministro de Administração e Reforma do Estado propôs um ambicioso projeto reformista reunido no “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”.

Essa estratégia reformista pretendeu avançar sobre uma nova agenda que redirecionasse a maneira como o Estado lidava na prestação de serviços públicos ao cidadão. Em seu escopo inicial, a reforma previu uma nova legislação relacionada a maior flexibilização – sob a criação de agências executivas – e de publicização – com a criação das organizações sociais. Um dos objetivos centrais era fortalecer um “núcleo duro” da atuação estatal que pudesse contratualizar metas e resultados com parceiros provenientes de organizações públicas não necessariamente estatais.

Em termos efetivos, a reforma proposta foi consubstanciada por meio da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que modificou o regime dos servidores públicos para inserir aspectos gerenciais, como período probatório de três anos para aquisição da estabilidade funcional e o critério da insuficiência de desempenho para se afastar os servidores. Houve também a inserção do princípio da eficiência para reger a administração pública e a retirada da adoção obrigatória do Regime Jurídico Único (RJU) do texto constitucional, de modo a incorporar a possibilidade de vínculos contratuais, baseados na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), para compor os quadros administrativos¹. Foi criado também um novo conjunto de

¹ Essa interpretação não foi unânime, uma vez que a retirada da expressão do RJU não necessariamente implicaria na possibilidade de inserção de novos vínculos de natureza funcional entre os servidores e a administração pública. Além disso, em 2007, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, em medida liminar, pela suspensão do novo texto previsto pela Emenda

agências reguladoras, principalmente nos setores de infraestrutura. Pouco se avançou, entretanto, na criação efetiva das novas figuras institucionais que dariam maior agilidade e flexibilidade à atuação do Estado brasileiro, muito embora tenha sido aprovada ampla legislação específica (REZENDE, 2004).

A partir de 2003, os governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores não adotaram explicitamente o discurso reformista, não obstante tenham incorporado um conjunto de iniciativas de gestão de pessoas e de recomposição da máquina pública federal, de caráter incremental com resultados substantivos (CARVALHO e CAVALCANTE, 2014).

Nos governos Lula e no primeiro mandato do governo Dilma, inicia-se um processo contínuo e gradual de recomposição da força de trabalho no setor público federal. Do ponto de vista da política remuneratória, houve valorização real dos salários nas carreiras do Poder Executivo. De acordo com Carvalho e Cavalcante (2014:11), as carreiras do núcleo estratégico de governo receberam incremento de aproximadamente 230% da remuneração em valores reais, enquanto os servidores do Plano Geral de Cargos receberam um aumento que ultrapassou os 80%. A justificativa para essa política remuneratória baseou-se na valorização dos servidores públicos no intuito de ampliar a competitividade dos postos no Executivo em relação à iniciativa privada.

Desse modo, o período após a redemocratização poderia ser caracterizado a partir de três momentos distintos: os anos turbulentos do período de 1985-1994; o período de ajuste ocorrido de 1995-2002; e uma fase de reconstrução, iniciada em 2003 (GAETANI, PIRES e PALOTTI, 2015). A administração pública brasileira, em linhas gerais, mantém a lógica de uma “babel de arranjos institucionais” (GAETANI, 2004), constituindo historicamente um verdadeiro arquipélago de excelência, com agências muito distantes entre si em termos da presença de carreiras burocráticas bem constituídas e especializadas, assim como do uso político dado a elas (BERSCH, PRAÇA e TAYLOR, 2012).

Constitucional nº 19/1998 ao *caput* do art. 39 da Constituição Federal, apontando para manutenção do vínculo estatutário dos servidores públicos federais.

3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA II: RETRATO RECENTE

A evolução do emprego público² no Brasil aponta o crescimento da participação do poder público brasileiro ao longo do século XX. Segundo Pochmann (2008), o estoque de empregos públicos em relação ao total da população partiu de 1,2%, em 1940, para 5,1%, em 2000, chegando a 5,48%, em 2008. A expansão das atribuições do Estado brasileiro a partir a Constituição Federal de 1988 é o fator mais relevante para explicar a ampliação do conjunto da população empregado pelo setor público.

A distribuição geográfica dos servidores foi também modificada no período, deixando de estar concentrada nas regiões mais ricas do país – a exemplo das capitais dos estados de São Paulo, Minas Gerais e na então capital federal, Rio de Janeiro – para uma distribuição mais equânime no interior e nos outros estados da federação. Em 2007, os servidores federais correspondiam a aproximadamente 15% do total de empregados públicos brasileiros, com os governos estaduais e municipais representando os 85% restantes (34% nos estados e 51% nos municípios). Desde a redemocratização, o percentual federal manteve-se praticamente constante, aumentando-se a proporção dos servidores municipais à medida que diminuía a dos servidores estaduais (MATTOS, 2011).

Como indica a Tabela 1, em relação aos vínculos trabalhistas, nos últimos 20 anos, observa-se a ampliação acentuada dos funcionários públicos não estatutários sem carteira de trabalho (de 4,26%, em 1992, para 12,48%, em 2007) ao passo em que houve a diminuição dos não estatutários com carteira de trabalho (de 35,36%, em 1992, para 24,10%, em 2007) e uma ampliação menor dos servidores estatutários (de 42,97%, em 1992, para 47,91%, em 2007). A expansão do Estado brasileiro, nas suas três esferas de poder, tem se assentado em parte no arranjo precário de servidores sem vínculo estável e com escassos direitos trabalhistas, a exemplo de contratações emergenciais, estagiários, trabalhadores

² O conceito de emprego público, na comparação inicial traçada nessa seção, é aquele mais amplo adotado na pesquisa realizada por Mattos (2011), que segue referências internacionais. Assim, foram incluídos os trabalhadores da administração direta e indireta dos três níveis de governo, além dos ocupantes de empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista controlados direta ou indiretamente pelo Estado brasileiro).

temporários, bolsistas e comissionados sem vínculo permanente com a administração pública, dentre outros³.

Tabela 1 – Distribuição dos ocupados no setor público (%)

Ocupados no setor público	1992	1995	2002	2003	2006	2007
Forças Armadas, policiais militares e bombeiros militares	17,42	19,59	17,02	19,73	18,26	15,51
Não estatutário sem carteira	4,26	6,09	11,24	11,29	12,02	12,48
Não estatutário com carteira	35,36	29,40	27,29	25,64	24,95	24,10
Estatutário	42,97	44,93	44,45	43,34	44,77	47,91
Brasil (%)	100	100	100	100	100	100

Fonte: PNADs, elaborado por MATTOS (2011).

Um parâmetro relevante de comparação da evolução do emprego público no Brasil é sua comparação com o setor privado. Segundo dados consolidados por Mattos (2011), durante o intervalo de 1995 a 2002, a expansão média do emprego formal foi de 2,73%, sendo 3,90% privado e 0,04% público. Para o período de 2003 a 2007, a taxa de formalização subiu para a média de 6,22%, sendo 6,89% privado e 4,39% público. A maior expansão do emprego público no último período acompanhou a dinâmica de crescimento da economia brasileira, recompondo a estagnação observada nos anos 90.

É nesse contexto de transformações no mercado de trabalho que, ao longo das últimas duas décadas, o governo federal, especialmente o Poder Executivo, passou por consideráveis mudanças no perfil de sua força de trabalho. A crescente demanda por profissionais mais qualificados e a estruturação de carreiras constituem fatores centrais nesse processo de mudanças.

3.1 Perfil dos servidores públicos federais

Os processos de reestruturação do serviço público no Brasil trouxeram mudanças no perfil e na composição dos servidores do governo federal. A distribuição dos servidores públicos federais entre os diferentes Poderes nos anos de 2002 e 2014 é exibida na Tabela 2. A tendência indicada pela tabela é de

³ Parte da explicação para esse fenômeno reside na dificuldade dos entes federados arcarem com os custos de financiamento das folhas previdenciárias existentes, que drena receita que poderia ser aplicada para melhoria da situação funcional do funcionalismo público.

recomposição da força de trabalho. O Ministério Público da União e as Sociedades de Economia Mista apresentaram os crescimentos mais substanciais de sua força de trabalho em relação a 2002. Note-se que as empresas públicas e sociedades de economia mista na tabela abaixo são apenas aquelas cuja despesa de pessoal é custeada pela União.

A Tabela 2 evidencia, também, um crescimento significativo de servidores da administração indireta do Poder Executivo frente à administração direta. Esse crescimento indica o maior protagonismo das agências reguladoras iniciado em meados da década de 1990 e reforçado ao longo dos últimos anos, com a criação de carreiras específicas. Parte desse crescimento da administração indireta se deve, também, à criação de universidades e institutos federais de ensino.

Tabela 2 – Tipo e Número de Servidores Ativos do Governo Federal, por Poder

Executivo (Civis e Militares)	2002	2014	Variação
		775.116	1.047.360
Civis	495.803	683.870	38%
Administração Direta	200.191	244.882	22%
Autarquias	196.817	291.874	48%
Fundações	64.408	95.693	42%
Empresas Públicas*	27.379	39.177	43%
Sociedades de Economia Mista*	7.008	16.516	136%
Militares	279.313	359.218	29%
Ministério Público da União	5.859	17.374	197%
Legislativo	20.501	24.902	21%
Judiciário	81.716	110.458	35%
Total	883.192	1.200.094	36%

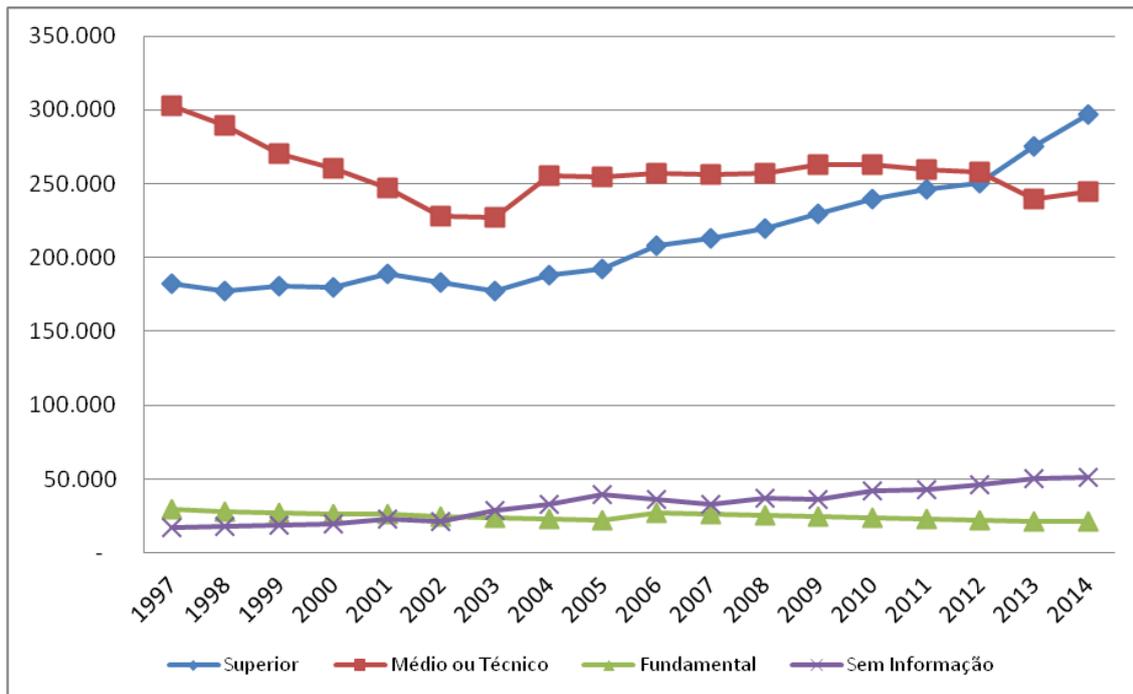
Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, com dados provenientes do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) do governo federal. Informações consolidadas na cartilha dos Servidores Públicos Federais: Perfil – 2015, da série ENAP Estudos.

*Apenas entidades dependentes do Tesouro Nacional para pagamento de seus servidores com registro no Siape. A lista dessas entidades pode ser encontrada no seguinte link: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/dest/estatistica31_07_2013_Empresas_dependentes_do_Tesouro_Nacional.pdf

Ao longo das últimas duas décadas, o perfil dos servidores públicos federais vem passando por transformações substanciais. A demanda por servidores mais qualificados é evidenciada pelo crescente recrutamento de servidores para

cargos de nível superior via concursos públicos, em contraste ao aumento da contratação de funcionários para cargos de nível médio e fundamental por meio da terceirização. A Figura 1 exibe a evolução do número de servidores por nível de escolaridade do cargo:

Figura 1 – Evolução do quantitativo dos cargos ocupados pelos servidores civis ativos do Poder Executivo segundo o nível de escolaridade



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, com dados provenientes do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) do governo federal. Informações consolidadas na cartilha dos Servidores Públicos Federais: Perfil – 2015, da série ENAP Estudos.

Como indica a figura acima, o perfil de recrutamento de servidores do Poder Executivo Federal vem passando por um processo de inversão desde 1997, com o número de servidores de níveis médio e fundamental em tendência declinante, ao passo que os cargos de nível superior passaram a ser cada vez mais demandados. Enquanto entre 1997 e 2014 a parcela de servidores em cargos de nível médio e fundamental passou de aproximadamente 61% (332.057) para 40% (244.360) do total de servidores, os ocupantes de cargos de nível superior passaram

de 34% (182.303) para 48% (296.552).⁴ Essa tendência é reforçada ao observarmos os dados sobre a composição dos ingressos no Executivo Federal, em que os concursos para cargos de nível superior passaram de 39,2% para 60,4% do total no mesmo período.⁵ Ainda que uma parcela considerável desses ingressos seja composta de vagas para professores universitários (24%), é evidente a mudança de recrutamento no âmbito do Poder Executivo Federal.

3.2 Distribuição dos servidores públicos federais

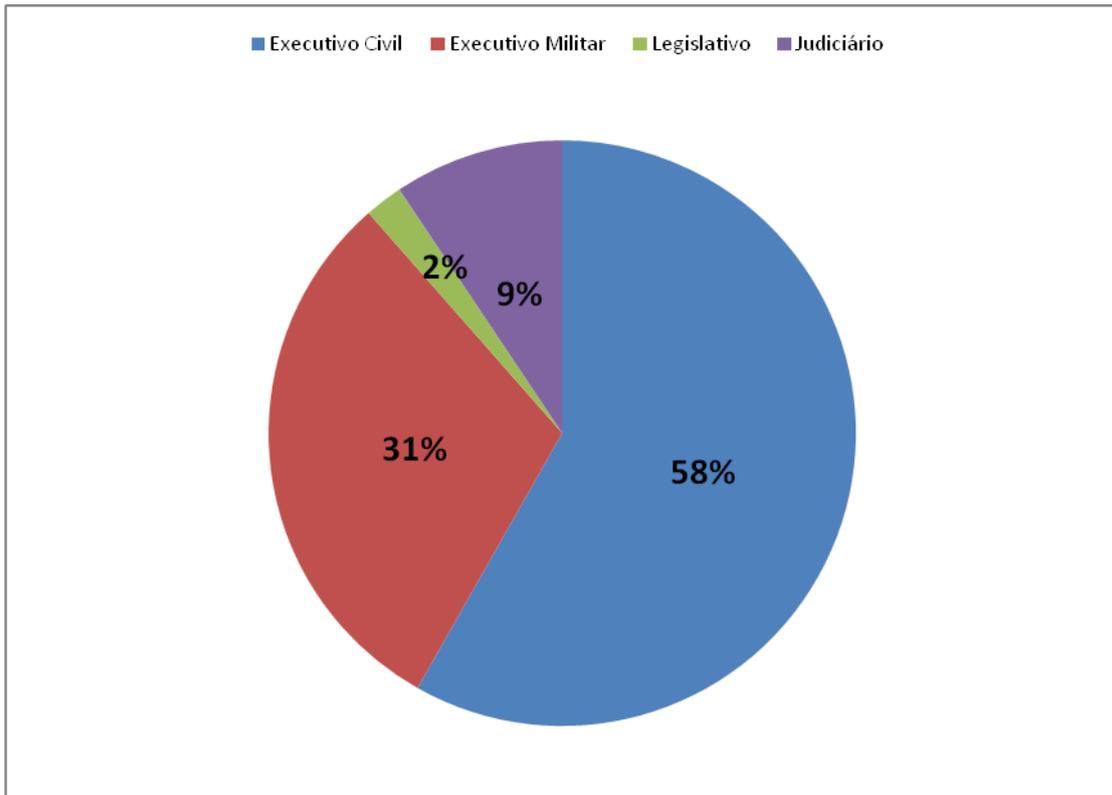
A partir da Figura 2, é possível notar que a distribuição dos servidores públicos federais, que somavam aproximadamente 1 milhão e 200 mil funcionários em 2014, concentra 89% da força de trabalho⁶ no Poder Executivo, a maior parte civil (56%), apesar de expressivo quantitativo de origem militar (32%). Os demais poderes correspondem a um quantitativo menor, 10% empregados no Judiciário e 2% no Legislativo.

⁴ A categoria “Sem informação” corresponde aos ocupantes de cargos comissionados, tais como os de direção e assessoramento superior (DAS), posto que tais cargos não possuem exigências formais de nível de escolaridade, e os que não possuem informação cadastral.

⁵ Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal nº 225, janeiro de 2015.

⁶ O termo força de trabalho adotado pelo Boletim Estatístico de Pessoal editado pela Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento (Segep/MP) inclui administração direta, indireta, servidores cedidos a estados e municípios para implementação do Sistema Único de Saúde (SUS), contratos temporários e empregados públicos das estatais dependentes do Tesouro Nacional para pagamento de seus funcionários.

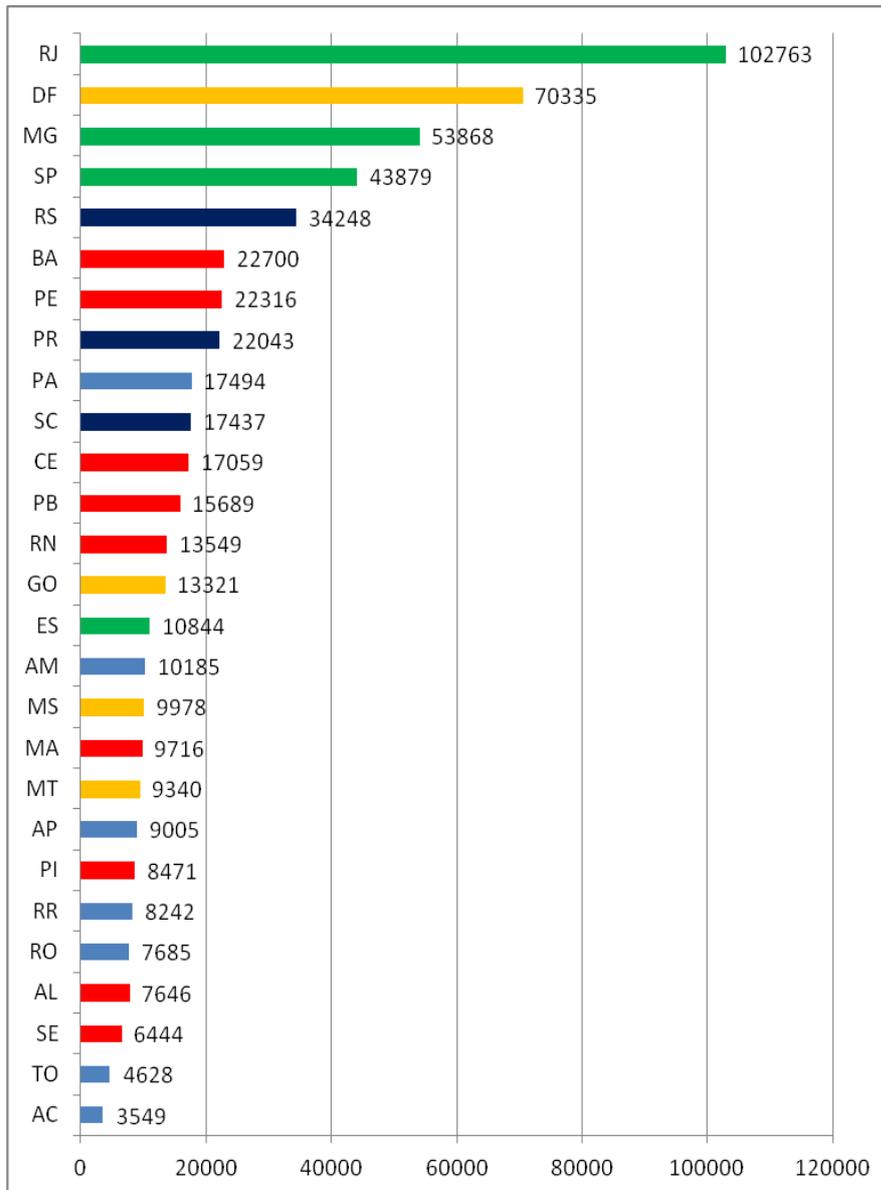
Figura 2 – Distribuição dos servidores públicos federais ativos em dezembro de 2014



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, com dados provenientes do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) do governo federal. Informações consolidadas na cartilha dos Servidores Públicos Federais: Perfil – 2015, da série ENAP Estudos.

No que tange à distribuição geográfica dos servidores do Poder Executivo Federal, a Figura 3 demonstra que a antiga capital federal, o Rio de Janeiro, apresenta ainda uma presença significativa no funcionalismo público federal, possuindo mais servidores federais do que o Distrito Federal. Parte dessa disparidade é explicada pelo fato de o RJ possuir um quadro substancial de servidores federais da administração indireta, incluindo quatro universidades e seis hospitais federais, além de abrigar a sede do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e de agências reguladoras como a Agência Nacional de Saúde – ANS e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP.

Figura 3 – Quantitativo de Servidores Civis Ativos do Poder Executivo por Estado em dezembro de 2014



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, com dados provenientes do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) do governo federal. Informações consolidadas na cartilha dos Servidores Públicos Federais: Perfil – 2015, da série ENAP Estudos.

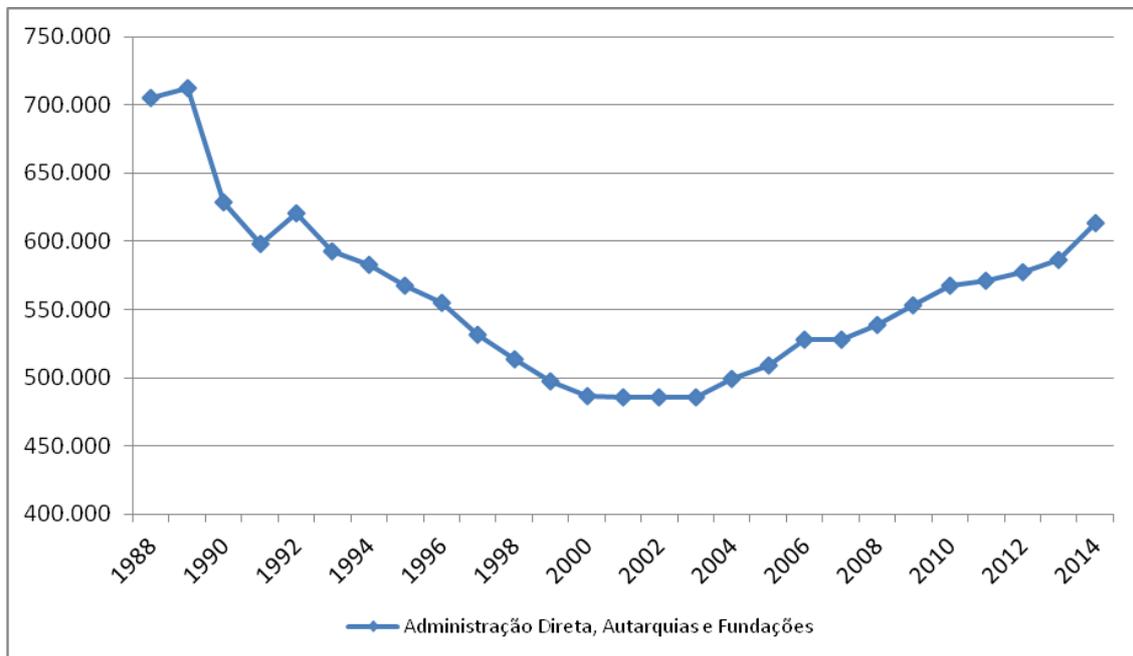
A trajetória do quantitativo de servidores civis ativos do Poder Executivo Federal demonstra que, de um montante inicial de 700 mil servidores em 1988-89, nos dois anos seguintes o quantitativo diminuiu para algo próximo de 600 mil. Essa queda brusca parece ser decorrência do estabelecimento do regime jurídico único pela Constituição Federal de 1988, que transformou o vínculo dos servidores

em estatutários. Essa alteração facultou-lhes a possibilidade de aposentarem-se sob as regras mais benéficas do regime previdenciário do funcionalismo público, com proventos mais próximos da integralidade e acima do teto estabelecido para o regime previdenciário do setor privado.

3.3 Trajetória e qualificação da força de trabalho

A década de 1990, marcada por reajustes econômicos para controle da hiperinflação e readequação da dívida pública federal, foi caracterizada por diminuição progressiva do quantitativo da força de trabalho federal, conforme indica a Figura 4. De 1992 a 2002, o quantitativo de servidores passou de aproximadamente 620 mil para 485 mil. No período seguinte, de 2003 a 2014, observaram-se iniciativas para recomposição da força de trabalho. Ao final do período, o quantitativo de servidores públicos federais chegou a 613 mil aproximando-se do montante existente no início da década de 90 (628 mil servidores)⁷.

Figura 4 – Evolução do quantitativo de servidores civis ativos do Poder Executivo

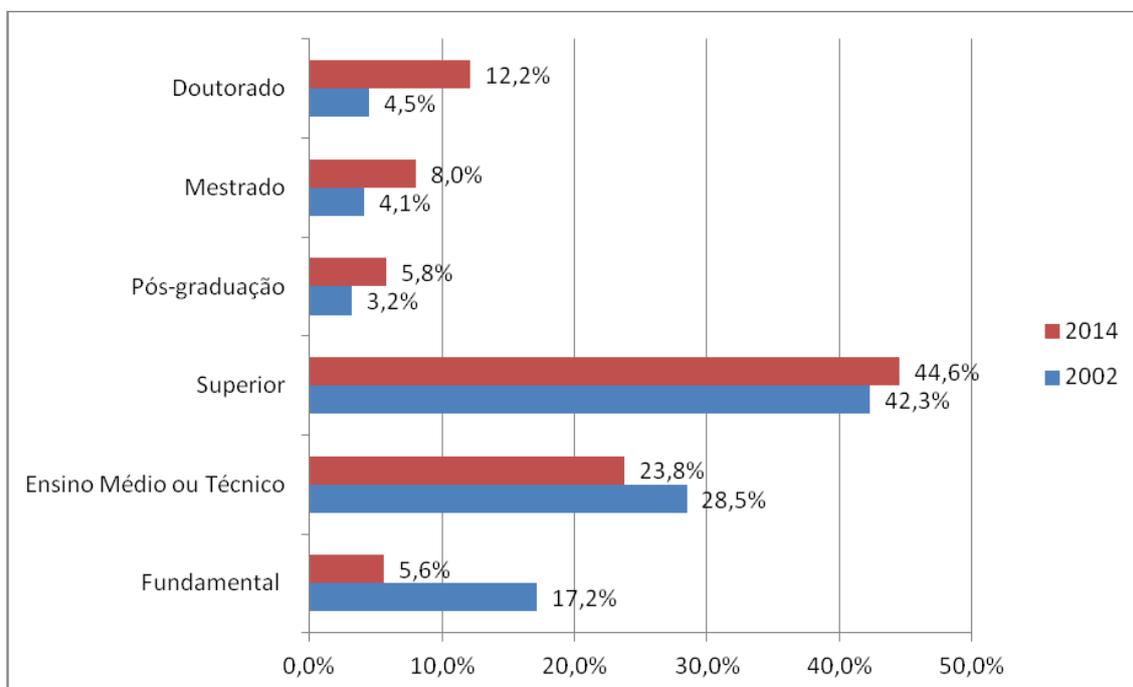


Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, com dados provenientes do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) do governo federal. Informações consolidadas na cartilha dos Servidores Públicos Federais: Perfil – 2015, da série ENAP Estudos.

⁷ Não incluídas as empresas públicas e sociedades de economia mista.

Quanto ao formato de expansão da força de trabalho ocorrido nos últimos anos, os dados recolhidos evidenciam o aumento da qualificação dos servidores públicos. De 2002 a 2014, o número de servidores com nível superior ou pós-graduação aumentou em termos relativos de 54,1% para 70,6% do total, conforme a Figura 5. Houve uma diminuição sobretudo dos servidores com qualificação equivalente ou inferior ao nível fundamental. São fatores explicativos a elaboração de concursos públicos com exigência mínima de nível superior para entrada na máquina pública e a terceirização de atividades auxiliares (como serviços gerais, secretariado, etc.), tipicamente exercidas por empregados com nível fundamental de escolaridade. Cabe destacar que a informação referente ao nível de escolaridade dos servidores federais é limitada, devido ao fato de que esses servidores somente são solicitados a informar sua escolaridade ao ingressarem no serviço público ou quando assumem um novo cargo. Dessa forma, muitos servidores podem completar novos cursos e aumentar sua qualificação ao longo do tempo de serviço sem, no entanto, atualizar essa informação no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape).

Figura 5 – Evolução do nível de escolaridade dos servidores civis ativos do Poder Executivo



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, com dados provenientes do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) do governo federal. Informações consolidadas na cartilha dos Servidores Públicos Federais: Perfil – 2015, da série ENAP Estudos.

A obrigatoriedade do recrutamento de pessoal por concursos públicos em âmbito federal, assentada na Constituição Federal de 1988, além de influenciar positivamente a melhoria do padrão de escolaridade da força de trabalho, contribuiu para um cenário de quase equanimidade da ocupação por sexo. Em 2014, os homens representavam quase 54% dos servidores públicos federais, enquanto as mulheres eram 46%. Esses quantitativos são distintos por ministérios, alguns com maior presença masculina (como Justiça, Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e Transporte) ao tempo em que há maior presença feminina em outros (tipicamente os ministérios das pastas sociais, como Saúde, Previdência Social e Desenvolvimento Social e Combate à Fome).

Essas distinções parecem explicar-se mais em razão de preferências na escolha do curso universitário e na atuação profissional entre os gêneros do que por viés no recrutamento das carreiras. Igualmente não há discriminação entre homens e mulheres quanto aos salários das carreiras públicas existentes⁸, o que ocorre no mercado de trabalho privado no Brasil, em que os salários em média são menores para mulheres em uma mesma ocupação. Há, entretanto, uma menor presença feminina nas carreiras de elite do Executivo federal, onde estão concentradas as maiores remunerações. Essa menor presença de mulheres nessas carreiras se traduz, em parte, em uma menor participação nos cargos comissionados mais estratégicos, dado que são carreiras caracteristicamente mais recrutadas para a ocupação desses cargos (BRASIL, 2015).

3.4 Cargos em comissão

Os cargos em comissão chamados de direção e assessoramento superior (DAS) possuem preenchimento discricionário, o que lhes confere a possibilidade de livre nomeação e exoneração. A natureza discricionária da nomeação para esses cargos possui duas facetas: por um lado, permite que profissionais sejam recrutados

⁸ A discriminação de gênero talvez ocorra por outras vias, como no recrutamento para cargos comissionados, mecanismo para composição de alianças políticas nas coalizões de governo e para promoção dos servidores públicos federais. Exemplo disso é a ocupação desses cargos por nível de responsabilidade. Em 2014, apesar de uma ampliação incremental da participação das mulheres, os cargos comissionados mais estratégicos (DAS níveis 4 a 6) eram predominantemente ocupados por homens, em taxas que variavam entre 62% a 78% do total de cargos disponíveis.

diretamente do mercado de trabalho para a realização de trabalhos especializados sem a realização de concursos específicos. A administração pública brasileira frequentemente possui demandas que não podem ser contempladas através da construção de carreiras, o que realça a importância da possibilidade de livre nomeação para esses cargos. Por outro lado, parte das nomeações para esses cargos compõe uma das moedas de troca para formação e manutenção das alianças políticas no presidencialismo de coalizão brasileiro (SANTOS, 1997), em regra pelo apontamento de ministros e auxiliares a pedido dos partidos políticos que compõem a base aliada proporcionalmente ao peso desses em termos de cadeiras parlamentares no Congresso Nacional.

A demanda do governo federal por esses cargos cresceu consideravelmente ao longo dos últimos quinze anos, especialmente nos estratos superiores. De 1997 a 2014, houve ampliação do número de cargos comissionados na ordem de 30% (de 17.607 para 22.926). A maior ampliação ocorreu para os DAS 3 até 6, cujas responsabilidades gerenciais são mais estratégicas, tendo sido muito pequeno o crescimento para os DAS 1 e 2, de natureza mais operacional. A estratégia adotada pelo governo brasileiro foi a de paulatinamente diminuir estes últimos cargos, substituindo-os por funções gratificadas diretamente destinadas a servidores públicos de carreira (GRAEF, 2008).

Tabela 3 – Quantitativo de ocupantes de DAS por nível de função

Nível da Função	1997		2014		Crescimento 1997 – 2014 (%)
	Quant.	% sobre o Total	Quant.	% sobre o Total	
DAS – 1	6.820	38,7	7.310	31,9	7,2
DAS - 2	5.943	33,8	6.283	27,4	5,7
DAS - 3	2.472	14,0	4.401	19,2	78,0
DAS - 4	1.682	9,6	3.623	15,8	115,4
DAS - 5	558	3,2	1.098	4,8	96,8
DAS - 6	132	0,7	211	0,9	59,8
Total	17.607	100	22.926	100	30,2

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, com dados provenientes do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) do governo federal. Informações consolidadas na cartilha dos Servidores Públicos Federais: Perfil – 2015, da série ENAP Estudos.

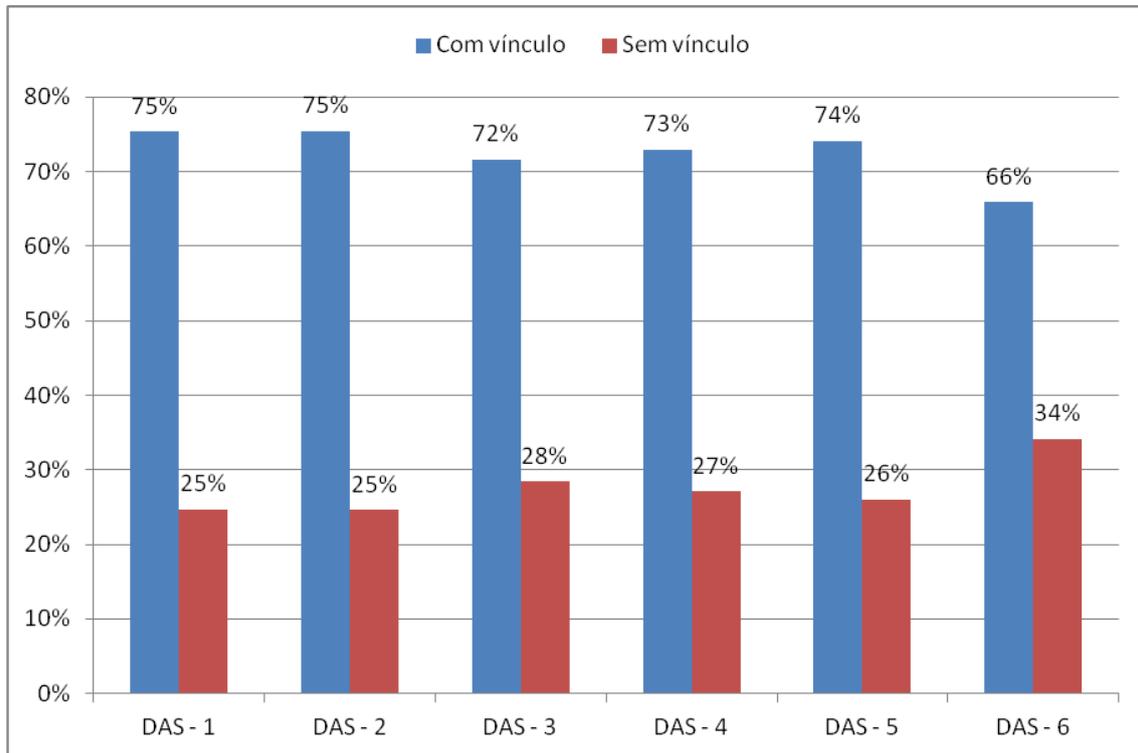
Em linhas gerais, a situação de vínculo dos ocupantes desses cargos indica a presença significativa de servidores públicos das carreiras federais e servidores das outras esferas e poderes e aposentados pela administração pública federal (servidores com vínculo), seguidos por indicados sem vínculo anterior com a administração pública nas esferas federal, estadual ou municipal,. Dos cargos comissionados mais operacionais (DAS 1, 2 e 3) para os mais estratégicos (DAS 4, 5 e 6), a proporção de nomeações sem vínculo parte de próximo a um quarto para um terço.

Como demonstra a Figura 6, o recrutamento por cargos comissionados, não obstante seja discricionário, em boa parte utiliza-se de servidores públicos ativos com vínculo, mesmo para funções de elevada responsabilidade institucional e política. Desde 2005, segundo o Decreto nº 5.497, 75% dos DAS 1, 2 e 3, e 50% dos DAS 4, devem ser preenchidos por servidores públicos de carreira⁹.

A distribuição dos cargos comissionados varia conforme a organização interna e o grau de institucionalização dos ministérios. Alguns órgãos com carreiras tradicionais, qualificadas e bem remuneradas recrutam majoritariamente membros de suas próprias carreiras, com baixa permeabilidade a influências externas. Exemplo oposto são os ministérios com elevado apelo político para composição da coalizão de governo ou com carreiras frágeis e incipientes, na qual os postos estratégicos são utilizados mais recorrentemente para atender às demandas externas da coalizão de governo (SANTOS, 1997). Há ainda os casos de ministérios criados recentemente e que apenas há pouco tempo passaram a contar com uma estrutura de carreiras específica.

⁹ De acordo com o mesmo Decreto, são de carreira os servidores “ativos ou inativos, oriundos de órgão ou entidade de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas empresas públicas e sociedades de economia mista, ocupante de cargo ou emprego permanente no qual ingressou mediante concurso público ou, se em data anterior a 5 de outubro de 1988, mediante forma de provimento permitida pelo ordenamento da época de ingresso”, além de militares ativos e inativos das Forças Armadas e do Distrito Federal (DF).

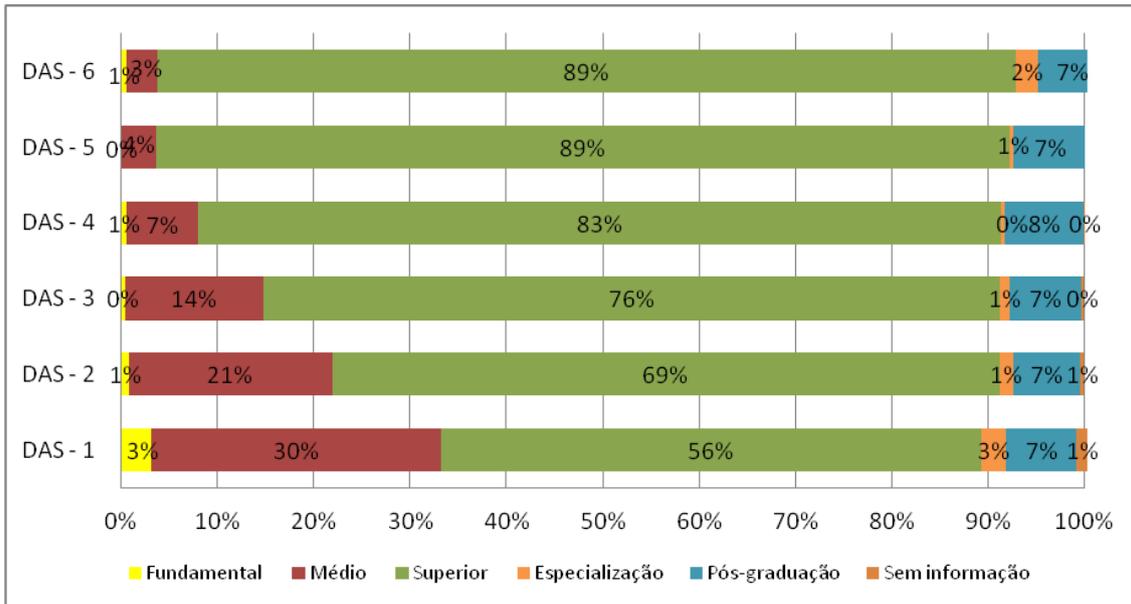
Figura 6 – Distribuição dos ocupantes de DAS segundo situação de vínculo em dezembro de 2014



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, com dados provenientes do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) do governo federal. Informações consolidadas na cartilha dos Servidores Públicos Federais: Perfil – 2015, da série ENAP Estudos.

Outro atributo relevante de comparação é a escolaridade média dos nomeados para os cargos comissionados em relação à média da escolaridade no serviço público federal, como exibido na Figura 7. Apenas os nomeados para o DAS 1 assemelham-se ao nível de escolaridade médio do conjunto dos servidores federais, com 65% possuindo ao menos nível superior. Para os demais níveis de escolaridade, a qualificação é paulatinamente mais elevada, de modo que os DAS 5 e 6 aproximam-se da totalidade de servidores com nível superior ou pós-graduação.

Figura 7 – Nível de escolaridade dos ocupantes de DAS em dezembro de 2014



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, com dados provenientes do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) do governo federal. Informações consolidadas na cartilha dos Servidores Públicos Federais: Perfil – 2015, da série ENAP Estudos.

3.5 Despesa e remuneração dos servidores públicos federais

Com relação à política de remuneração do funcionalismo público, no Brasil os poderes Executivo e Judiciário podem propor revisões gerais ou por categorias de servidores, cabendo ao Legislativo a aprovação das propostas. A Constituição Federal de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre outras normativas, estabelecem os limites para gasto com pessoal e teto remuneratório para o serviço público. Em regra, os vencimentos do funcionalismo público brasileiro são irredutíveis e adquire-se estabilidade funcional após o período de três anos de estágio probatório.

Em linhas gerais, durante a década de 1990, a política de remuneração focou algumas carreiras específicas, sem abranger o conjunto do funcionalismo público. Legou aos governos da década de 2000, com a retomada do protagonismo estatal, a difícil tarefa de conciliar o aumento salarial com a necessidade de expansão da força de trabalho, sem que isso significasse aumento desproporcional dos gastos fiscais.

De acordo com Carvalho (2011), a dinâmica de recomposição salarial no Poder Executivo Federal não foi uniforme para o funcionalismo público federal. Para as carreiras de nível superior, manteve-se diferenciado dos demais, com maiores vencimentos, um “núcleo duro”, composto pelas carreiras destinadas a defesa judicial, arrecadação tributária e polícia federal. Outras carreiras, relacionadas à gestão de políticas públicas e planejamento governamental, aproximaram-se desse grupo de elite do funcionalismo público federal, por terem sido consideradas estratégicas para funcionamento do Estado.

Para o nível intermediário, ocorreram reajustes com foco em algumas funções do Estado que se recompunham, como a capacidade de fiscalização sanitária e de atividades agropecuárias, ou se estruturavam, como as funções de regulação de serviços, por meio de Agências Reguladoras. Houve também “efeitos de transbordamento” pelo reajuste salarial de carreiras técnico-administrativas em órgãos cujos cargos de nível superior haviam obtido recente recomposição salarial. As funções auxiliares, em reduzido número graças à terceirização crescente das atividades mais simples e padronizadas, obtiveram reajustes significativos, em razão da enorme defasagem de seus vencimentos (CARVALHO, 2011).

Esse conjunto de evidências permite caracterizar um esforço recente do governo federal de recomposição de sua força de trabalho, em contexto de maior crescimento econômico e de retomada do papel do Estado como responsável pela implementação de projetos de infraestrutura e da formulação de políticas públicas universais garantidoras dos direitos sociais inscritos na Constituição Federal de 1988.

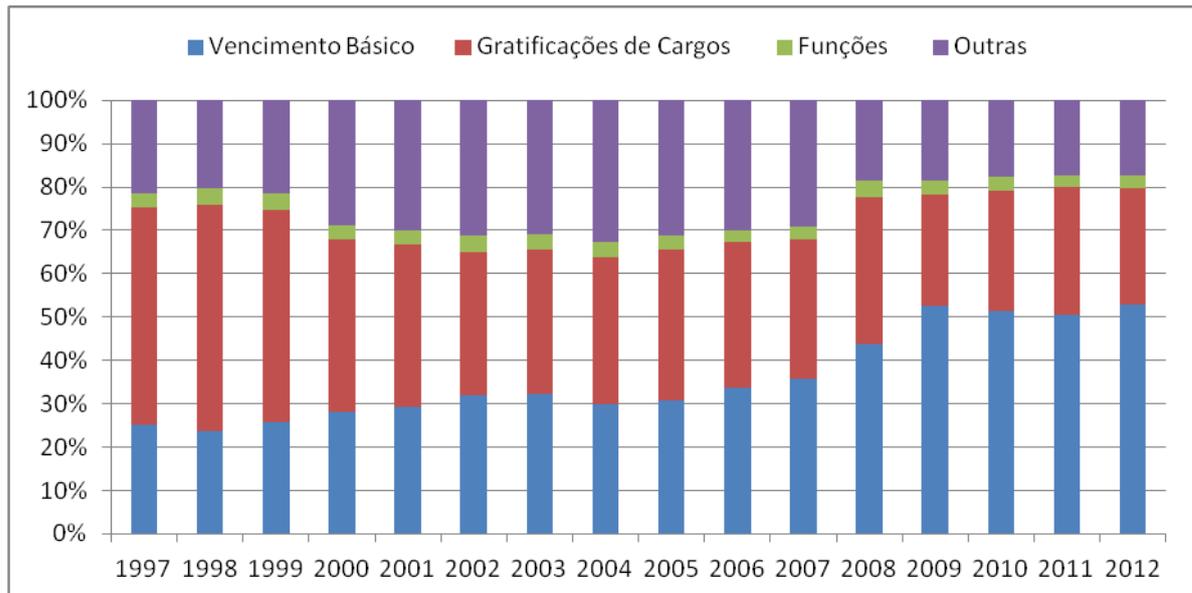
Uma comparação reveladora ocorre, entretanto, em relação à média de vencimentos entre os Poderes e dentro do próprio Executivo Federal. Em 2013, na relação entre os Poderes, a despesa média mensal¹⁰ no Executivo (R\$ 6.968) é menos da metade da vigente no Legislativo (R\$ 14.069) e no Judiciário (R\$ 13.276). Dentro do próprio Executivo há assimetrias significativas, como a despesa média do Banco Central (R\$ 20.113) ser quase 3 vezes superior à média no Executivo e as

¹⁰ Despesa média mensal = (despesa anual com servidores ativos/nº de ativos)/13,33. O valor do denominador corresponde aos doze salários ao longo do ano, o décimo terceiro salário e o abono constitucional de férias.

despesas médias dos empregados das empresas públicas¹¹ (R\$ 10.776) serem aproximadamente uma vez e meia maiores em relação a autarquias e fundações (R\$ 7.456 e R\$ 6.786, respectivamente).

No âmbito do Poder Executivo Federal, é possível destacar um período de ganhos salariais substanciais a partir do ano de 2006. Ao analisarmos a composição da despesa com servidores ativos, notamos uma inversão, em que o vencimento básico, antes responsável por um quarto do total das despesas com servidores ativos, passa a corresponder a 50% desse total. Anteriormente a esse período, as gratificações de cargos compunham metade das despesas com servidores. A Figura 8 exibe a evolução da composição das despesas com servidores ativos.

Figura 8 – Evolução da Composição das Despesas com Servidores Ativos do Poder Executivo

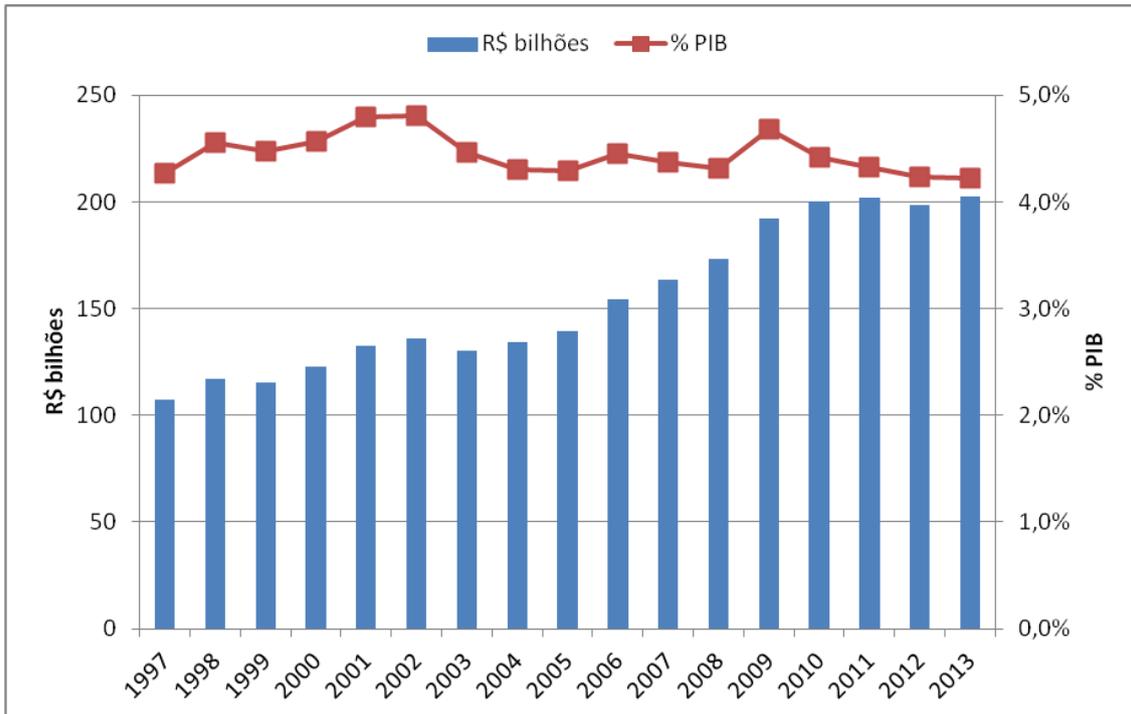


Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, com dados provenientes do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) do governo federal. Informações consolidadas na cartilha dos Servidores Públicos Federais: Despesas e Remuneração – 2014, da série ENAP Estudos.

¹¹ As empresas públicas referenciadas são apenas aquelas dependentes de recursos do Tesouro Nacional, com servidores registrados no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) do governo federal.

Segundo Carvalho (2011), a partir do segundo governo de Luis Inácio Lula da Silva, foi estabelecida uma diretriz salarial para os servidores públicos federais, que buscou “vincular a parcela variável da remuneração a critérios de desempenho, atribuindo a ela valor acessório e inferior ao valor da parcela fixa.” (Carvalho, 2011, p.139)

É importante notar que, apesar dos recentes ganhos salariais no âmbito do serviço público federal, as despesas de pessoal da União têm apresentado um quadro de estabilidade ao longo dos últimos anos. Como revela a Figura 9, a participação da despesa com servidores da União como percentual do PIB manteve-se relativamente estável ao longo das últimas décadas, apesar da retomada dos ganhos salariais e do recrutamento de novos servidores em níveis. Ao longo desse período, políticas intervencionistas foram fortemente baseadas na força de trabalho e combinadas à decisão do governo federal de expandir suas atividades em políticas públicas tais como as de infraestrutura e as sociais. A retomada do crescimento do PIB após a estabilização macroeconômica explica como foi possível dar cabo à recomposição da força de trabalho no setor público e aos ganhos salariais simultaneamente sem que isso implicasse impactos fiscais negativos ao longo desse período. Cabe ressaltar que a Lei de Responsabilidade Fiscal também desempenhou importante papel no controle do recrutamento de novos servidores, evitando que tal política fosse utilizada como instrumento de patronagem.

Figura 9 – Evolução das Despesas de Pessoal na União

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, com dados provenientes do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) do governo federal. Informações consolidadas na cartilha dos Servidores Públicos Federais: Despesas e Remuneração – 2014, da série ENAP Estudos.

4 CONCLUSÃO

Este trabalho buscou traçar um panorama histórico da administração pública federal sob o prisma de sua força de trabalho. Com as diversas mudanças vivenciadas pelo Estado brasileiro desde a década de 1930, a administração pública federal vem gradativamente aumentando a profissionalização dos servidores que a compõem. Seja por meio do recrutamento de servidores mais qualificados, da criação de carreiras com progressão remuneratória ou da valorização salarial, os governos que sucederam a retomada da democracia sob a Constituição de 1988 têm enfrentado os desafios de: aprimorar a qualidade dos serviços públicos bem como expandir o seu acesso a toda a população, universalizar procedimentos, impedindo o mal-uso da máquina pública e valorizar os trabalhadores do setor público federal sem exercer impactos negativos sobre as contas públicas.

Os dados apresentados ao longo deste texto indicam um amadurecimento do setor público, em que o recrutamento de servidores vem se tornando parte de uma política efetiva de Estado para o aprimoramento de políticas públicas. Embora o debate acerca da reforma do Estado brasileiro esteja longe de se encerrar, o atual quadro da administração pública federal indica uma evolução no sentido da profissionalização do serviço público, em que os servidores são mais escolarizados, ocupam a maior parte dos cargos em comissão e recebem salários mais atraentes. Por outro lado, ainda há desafios a serem superados no plano da gestão de recursos humanos, tais como a carência de carreiras estruturadas em determinados órgãos do Executivo federal e assimetrias nos padrões remuneratórios entre as carreiras e de preenchimento dos cargos de livre provimento.

5 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. ; PEDROTI, Paula Maciel ; PÓ, Marcos Vinicius . A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: Fernando Luiz Abrucio, Maria Rita Loureiro e Regina Pacheco. (Org.). **Burocracia e Política no Brasil : desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 27-71. 2009.

BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. **An Archipelago of Excellence? Autonomous Capacity among Brazilian State Agencies**. Paper presented at the Princeton University – Universidade de São Paulo Conference on “State Capacity in the Developing World”, São Paulo, Brazil, February 2012.

BRASIL. **Servidores públicos federais – Perfil**. ENAP Estudos. Escola Nacional de Administração Pública (Enap). 2015. (No prelo)

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, 47(1) janeiro-abril, 1996.

CARVALHO, E D. P. Salários e Política de Vencimentos no Poder Executivo Federal na primeira década de 2000. In: Cardoso Jr, José Celso. (Org.). **Diálogos para o Desenvolvimento (volume 5): Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro**. 1ed. Brasília (DF): IPEA, 2011, v. 1, p. 133-178.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, P.; CAVALCANTE, P. Democracia, desenvolvimento e profissionalização da burocracia na administração federal brasileira: reformas ou mudanças incrementais? **XIX Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Quito, Peru. 2014.

GAETANI, F. Políticas de gestão pública e políticas regulatórias: contrastes e interfaces. IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madri, Espanha. 2004.

GAETANI, F.; PIRES, R.; PALOTTI, P. Public Administration in Contemporary Brazil. 2015. (No prelo para composição de coletânea)

GIAMBIAGI, Fabio, João L. de O. Mendonça, Kaizô Beltrão e Vagner Laerte Ardeo. "Diagnóstico da previdência social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?" **Pesquisa e Planejamento Econômico**. 34(3), pp. 365-418. 2004.

GEDDES, B. **Politician's dilemma: building state capacity in Latin America**. Berkeley: University of California Press, 1994.

GRAEF, Aldino. Cargos em comissão e funções de confiança: diferenças conceituais e práticas. **ResPública**. Vol. 7, Nº 2 – Jul/Dez 2008.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, Ano 49, Número 2, Abr-Jun 1998.

MORAES, M. V. E., SILVA, T. F., COSTA, P. V. . O Mito do Inchaço da Força de Trabalho do Executivo Federal. **Revista ResPública**, Vol. 7 – No. 2. Brasília: ANESP. 2009.

MATTOS, F. A. M. Emprego Público no Brasil: aspectos históricos e evolução recente. In: Cardoso Jr, José Celso. (Org.). **Diálogos para o Desenvolvimento (volume 5): Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro**. 1ed. Brasília (DF): IPEA, 2011, v. 1, p. 213-286.

NUNES, E. O., **A Gramática Política Do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático**. 4ª Ed. Garamond, Rio de Janeiro, 2010.

OSBORNE, D.; GAEBLER, R. **Reinventando o governo**. Brasília: Editora MH Comunicação. 8ª Edição, 1992.

POCHMANN, M. **O emprego no desenvolvimento da nação**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

SANTOS, F. **Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira**. Rio de Janeiro. Dados, vol. 40, nº 3, 1997.

WARLICH, Beatriz. “A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas. Uma apreciação geral”. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, nº1, jan./mar. 1984.

AUTORIA

Pedro Palotti – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício descentralizado na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Endereço eletrônico: pedro.palotti@enap.gov.br

Alessandro Freire – Assessor técnico da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Endereço eletrônico: alessandro.freire@enap.gov.br