



ANUÁRIO DE GESTÃO DE

PESSOAS NO SERVIÇO PÚBLICO



2024

República.org



República.org

AUTORAS

Vanessa Campagnac

Gerente de Dados e Comunicação

vanessa.campagnac@republica.org

Ana Luiza Pessanha

Analista de Conhecimento

ana.pessanha@republica.org

Paula Frias

Coordenadora de Dados

paula.frias@republica.org

Ana Paula Sales

Estagiária de Dados

ana.sales@republica.org

PROJETO GRÁFICO e DIAGRAMAÇÃO

Tatiana Ruediger

tatianaruediger@gmail.com

Ficha catalográfica

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Anuário de gestão de pessoas no serviço público
2024 [livro eletrônico] / Vanessa Campagnac...[et al.]. -- Rio de Janeiro :
República.org, 2024. -- (Anuário de gestão de pessoas no serviço público)

PDF

Outras autoras: Ana Luiza Pessanha, Paula Frias, Ana Paula Sales.

Bibliografia.

ISBN 978-65-985234-0-4

1. Administração pública 2. Pessoas - Gestão 3. Serviços públicos 4. Servidores públicos
I. Campagnac, Vanessa. II. Pessanha, Ana Luiza. III. Frias, Paula. IV. Sales, Ana Paula. V. Série.

Índices para catálogo sistemático:

1. Gestão de pessoas no setor público : Brasil : Administração pública 354.81

Eliete Marques da Silva - Bibliotecária - CRB-8/9380

Sumário

Apresentação.....11

Gestão de pessoas no setor público com base em dados e evidências

Introdução.....15

Infográfico - resumo19

1 Perfil do profissional público no Brasil..... 23

1.1. O Estado brasileiro não tem profissionais em excesso 26

1.2. Existem diferentes tipos de profissionais públicos. 34

Você sabia? Há uma precarização dos vínculos temporários devido a regulamentações de baixa qualidade..... 41

1.3. O perfil do profissional público é heterogêneo e desigual 42

Você sabia? A Lei de Cotas no Serviço Público Federal ainda não produziu os resultados desejados..... 48

Você sabia? Lideranças competentes e diversas são necessárias para melhoria do serviço público. 51

1.4. O perfil de remuneração de servidores públicos também é desigual. 54

Você sabia? Pensões de militares correspondem a maior parte das pensões pagas pelo governo federal..... 61

Você sabia? Ainda faltam dados públicos para conhecer melhor o perfil do profissional público brasileiro..... 62



2	Carreiras e remunerações.....	65
2.1.	Estrutura do sistema de carreiras	66
	Você sabia? A promoção dentro da carreira de servidores públicos não considera aumento da complexidade das funções exercidas.....	73
2.2.	Estrutura do sistema remuneratório.....	76
	Você sabia? Brasil é um país com um número excessivo de tabelas salariais, comparativamente a outros países	77
2.3.	Por que importa: uma burocracia profissional e com incentivos corretos é necessária para um Estado efetivo e eficiente.	88
	Você sabia? Várias carreiras impedem a movimentação para outros órgãos e a ocupação de cargos comissionados de determinados níveis	90
2.4.	Como aprimorar o sistema de carreiras	94
2.4.1.	Reestruturar carreiras	94
2.4.2.	Racionalizar salários.....	96
	Você sabia? Portugal conseguiu reduzir 1.700 carreiras em 3 carreiras gerais e algumas carreiras especiais, com tabela salarial única vigente para a maior parte delas.....	99
	Você sabia? Estados Unidos possui um processo anual de reajuste salarial.....	101
2.4.3.	Criar incentivos de carreira positivos	108
	Você sabia? O que ainda não temos dados públicos para saber sobre carreiras?.....	111
	Notas metodológicas.....	113
	Referências bibliográficas.....	119
	Apêndices.....	125



Apresentação



Apresentação

Gestão de pessoas no serviço público com base em dados e evidências

A República.org, organização da sociedade civil que, desde 2016, se dedica à transformação da gestão de pessoas no serviço público no Brasil, apresenta **a primeira edição do Anuário de Gestão de Pessoas no Serviço Público**, um trabalho construído com o objetivo de contribuir para melhor conhecermos a realidade desses profissionais. Longe de termos a pretensão de esgotar temas tão complexos sobre a administração pública brasileira, este Anuário parte de nossa convicção de que, para atuarmos na transformação do Estado brasileiro, **é necessário entender quem faz parte dessa força de trabalho, sua diversidade e a multiplicidade de desafios que enfrenta**.

Os *profissionais públicos*, termo que aqui compreende os diversos tipos de vínculos empregatícios existentes no Estado brasileiro, são a força impulsionadora de nosso país. Sem seu trabalho não há desenvolvimento econômico nem garantia dos direitos sociais previstos na nossa Constituição. Por isso, os profissionais que executam as políticas públicas devem ser mais qualificados e valorizados, à altura dos complexos desafios enfrentados pelo setor público brasileiro. Acreditamos que **a Gestão de Pessoas no Setor Público (GPSP) é o caminho para termos melhores políticas públicas entregues à população**. Por políticas de gestão de pessoas no setor público entendemos, a grosso modo, políticas relacionadas a carreiras e tipos de vínculos, seleção e ingresso dos profissionais, gestão de desempenho, gestão de desenvolvimento e qualidade de vida no trabalho.

Para desmistificar estereótipos negativos relacionados aos profissionais públicos, utilizamos neste trabalho dados e evidências produzidos por diversos entes públicos brasileiros, a fim de melhor apreender a realidade do setor. Dessa forma, **esperamos que o ineditismo deste Anuário contribua para o melhor entendimento do perfil e das desigualdades persistentes no corpo burocrático brasileiro ao longo do tempo**.

Contrariamente ao que o senso comum poderia apontar, **o serviço público tem maioria feminina e negra**. Mulheres, principalmente as negras, são predominantes na administração pública e estão mais representadas nos municípios brasileiros. Entretanto, **homens brancos ainda são maioria**

em cargos de liderança, o que demonstra uma importante desigualdade a ser enfrentada. Vemos, ainda, uma maioria de servidores estatutários efetivos, principalmente no nível federal, que tem se mostrado cada vez mais escolarizada e com médias de idade cada vez mais altas, indicando mudanças sociodemográficas importantes que precisam ser entendidas e mitigadas. Além disso, os dados revelam que as remunerações mais elevadas estão concentradas nos poderes judiciário e legislativo federal e que, apesar de serem maioria, as mulheres negras são as que recebem os menores salários.

Além do perfil de servidores, também **trazemos outros temas relacionados à agenda de GPSP**, com diversos achados relevantes e talvez pouco conhecidos - às vezes até curiosos - que encontramos ao longo da construção deste trabalho. Assim, nos boxes intitulados "Você sabia?", complementamos o tema geral do Anuário com mais informações, sempre na tentativa de desconstruir estereótipos, apontar desigualdades e ineficiências e trazer *benchmarks* de possíveis caminhos de aprimoramento do serviço público. **Trazemos também, nesta primeira edição do Anuário, uma seção especial sobre carreiras no Brasil**, um sistema complexo e heterogêneo, mas que é tema fundamental para o entendimento de como podemos avançar em direção a um serviço público mais justo, equânime e que forneça os meios e incentivos corretos para que os profissionais públicos entreguem cada vez mais e melhor à população. Com base em uma vasta literatura, apontamos caminhos para correções possíveis no sistema de carreiras e remunerações públicas do país. Este Anuário não pretende, no entanto, esgotar todo o assunto, mas, sim, qualificar o debate por meio de dados e evidências e estimular que mais pesquisas sejam produzidas.

Além da riquíssima contribuição de diversos especialistas, que gentilmente se dispuseram a compartilhar seus conhecimentos conosco, fomos **inspirados pelo trabalho fundamental das instituições públicas brasileiras na disseminação de informações sobre nossa gestão pública**. Entre elas, o Atlas do Estado Brasileiro, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o Painel Estatístico de Pessoal, do governo federal, e do INFOGOV, da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Mantemos aqui o compromisso da República.org

de desvelar desigualdades, distorções e estereótipos comuns sobre o serviço público, sempre com base em evidências, nos aproximamos cada vez mais do campo chamado de *people analytics*, que coloca **as pessoas na centralidade da condução das políticas públicas no país**. Não à toa que, além deste **Anuário de Gestão de Pessoas no Serviço Público**, temos outras iniciativas relacionadas ao uso de evidências para a gestão pública, como [República em Dados](#), um painel com informações que auxiliam na compreensão dos desafios da gestão de pessoas no Brasil e [República em Notas](#), uma coluna semanal em que especialistas abordam uma ampla gama de temas relacionados ao serviço público brasileiro. Mais recentemente, temos conduzido a construção de duas pesquisas inéditas com coleta de dados primários nos estados: o **Panorama de Gestão de Pessoas (PGP)**, que analisa o nível de maturidade de processos e políticas de gestão de pessoas nos temas carreiras, seleção e ingresso, gestão de desempenho, gestão de desenvolvimento e qualidade de vida no trabalho; e o **Índice de Qualidade da Burocracia (IQB)**, em que ouviremos servidores para captar sua percepção sobre autonomia, profissionalização, qualidade do ambiente de trabalho, suporte organizacional, dentre outros aspectos.

A atuação da República.org permanece voltada para **a qualificação e a diversificação do debate brasileiro sobre serviço público e a gestão de pessoas neste setor**, contribuindo para sua melhoria contínua, **servindo a quem serve o Brasil**.

Boa leitura!



Introdução



Introdução

Os profissionais que atuam no serviço público são peças fundamentais para a garantia da democracia e para a redução de desigualdades em nossa sociedade. Eles desempenham um papel essencial no desenho e implementação de políticas públicas que promovem o bem-estar coletivo, garantindo que cidadãos tenham acesso a serviços básicos de qualidade, independentemente de sua condição socioeconômica.

Para que o serviço público seja cada vez mais eficiente e justo, é crucial enfrentar as desigualdades internas que permeiam a administração pública. Essas desigualdades, muitas vezes, se manifestam na forma de **disparidades salariais e falta de reconhecimento do desempenho e de oportunidades de crescimento profissional que, por sua vez, são ainda mais exacerbadas pelas assimetrias de gênero e raça.** Reduzir essas diferenças é fundamental para criar um ambiente de trabalho mais equânime e inclusivo, no qual todos os servidores públicos possam contribuir plenamente com suas habilidades e talentos.

Uma **boa gestão de pessoas** é um dos pilares para alcançar esse objetivo. Isso inclui a **implementação de políticas de recursos humanos que promovam a diversidade, selecionem as pessoas mais vocacionadas, reconheçam o desempenho de seus profissionais e incentivem o seu desenvolvimento contínuo, criando oportunidades de carreira para todos os profissionais,** independentemente de seu nível hierárquico. Para isso, é importante estabelecer mecanismos transparentes de avaliação de desempenho que reconheçam e recompensem o mérito, ao mesmo tempo em que oferecem suporte para aqueles que enfrentam desafios em suas funções.

Ao fortalecer o serviço público com gestão de pessoas, não apenas se aprimora a qualidade dos serviços prestados à população, mas também se reforça a democracia. **Um serviço público bem estruturado e inclusivo é capaz de refletir melhor a diversidade da sociedade,** garantindo que as políticas públicas sejam mais representativas e eficazes em cumprir a missão número um do Estado: reduzir as desigualdades

sociais do país. Assim, este Anuário se propõe a ser um mapeamento do serviço público, explicitando o perfil de seus profissionais, suas desigualdades e os desafios que enfrentam.

Para a elaboração deste Anuário, **foi utilizada uma ampla gama de fontes de dados**, principalmente da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios contínua (PNADc), do 1º trimestre de 2024; da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), de 1995 a 2022; da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 2023; do Painel Estatístico de Pessoal (PEP), do governo federal, de 2024 e 1998; do DadosJusBR, de 2018 a 2024; além de informações de portais de transparência dos estados coletados no ano de 2024.

Durante o processo de elaboração deste trabalho, foi possível notar que há muito mais informações sobre gestão de pessoas no poder executivo, em comparação com o judiciário e o legislativo. Assim, enquanto concentramos, neste estudo, mais evidências e análises em relação ao poder executivo e ao governo federal, devido à maior disponibilidade de dados, **reforçamos a necessidade de que outras pesquisas abordem o tema de GPSP nos outros poderes e entes federados.**

Este Anuário está dividido em duas partes. **O primeiro capítulo contém um panorama sobre os profissionais públicos,** incluindo como estão alocados nas diferentes esferas e poderes do Estado brasileiro, os diferentes tipos de vínculos públicos e seu perfil sociodemográfico e remuneratório. Esta primeira parte revela que o corpo burocrático brasileiro é bastante heterogêneo. **No segundo capítulo, trazemos uma seção especial sobre o sistema de carreiras no setor público,** mais uma vez trazendo à tona suas distorções e desigualdades, abordando também mecanismos para mitigá-las. Ambos os capítulos são permeados por boxes com informações complementares e relevantes, com a finalidade de trazer um mapeamento mais completo da realidade do serviço público no país.

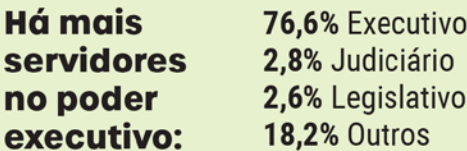
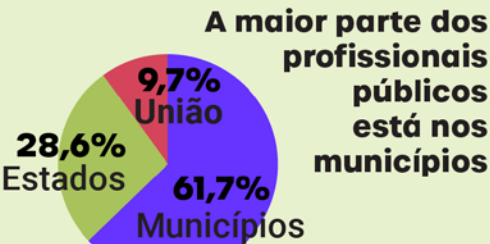


Infográfico

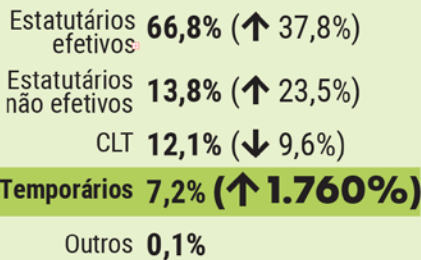


O perfil do profissional público é desigual

O Estado brasileiro não tem profissionais públicos em excesso

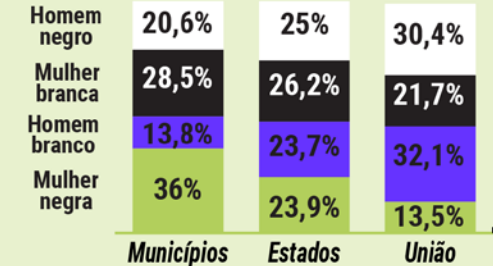
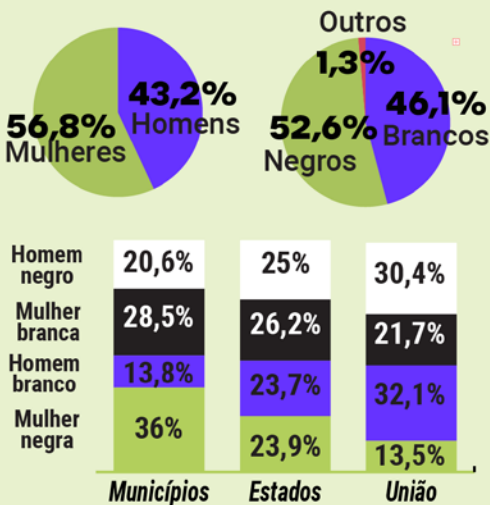


Estatutários são maioria no serviço público



Você sabia? Há uma precarização dos vínculos temporários devido à regulamentações de baixa qualidade.

O serviço público brasileiro é predominantemente composto por mulheres e pessoas negras



Mas, apesar de maioria, na faixa entre 10 e 20 salários mínimos, há:

8,5% de mulheres negras e 45,1% de homens brancos

O sistema de carreiras e remunerações brasileiro é excessivo, desigual e disfuncional

No governo federal, cargo e carreira têm sentidos muito próximos:

64% dos planos/carreiras têm somente um cargo em sua composição. Quase metade dos cargos/carreiras têm até 99 servidores

Nem todos os estados possuem carreira de fiscalização ambiental ou, quando possuem, não são compostos por servidores com estabilidade

No Pará, 62% dos integrantes da carreira de técnico em gestão ambiental possuem vínculo temporário

Burocracia profissionalizada e com incentivos corretos é necessária para um Estado efetivo e eficiente

Você sabia? Várias carreiras impedem a movimentação para outros órgãos e a ocupação de cargos comissionados de determinados níveis.

Você sabia? A promoção dentro da carreira não considera aumento da complexidade das funções exercidas.

5 distorções do sistema de carreiras e como resolvê-las

1 Carreiras similares com salários distintos. No governo federal, carreiras vinculadas aos órgãos e não às funções levam a distorções salariais

Início de carreira

Analista administrativo do INCRA: R\$6 mil

Analista administrativo das agências reguladoras: R\$15 mil

Reduzir e simplificar o sistema de carreiras para atuais servidores e novos ingressantes, vinculando as carreiras às suas funções e competências

2 Ausência de equivalência entre salário e complexidade da função exercida. Cargos que correspondem às funções de alta direção têm remunerações próximas ou até menores do que as de algumas carreiras de menor complexidade, risco e exposição

Entidade	Função	Porcentagem (%)
Governo federal	secretários ganham	63%
Sergipe	secretários ganham	66%
Mato Grosso do Sul	superintendentes ganham	71%

Racionalizar salários com base em avaliação técnica da complexidade das funções, atratividade das carreiras e sustentabilidade fiscal, diminuindo a quantidade de tabelas salariais e garantindo a equidade do sistema

3 Ausência de padronização das amplitudes remuneratórias

Analista de gestão governamental

Santa Catarina: 47%

Tocantins: 808%

Amplitude salarial

Brasil é um país com número excessivo de tabelas salariais

4 Ausência de uma política periódica e técnica de reajuste do salário-base

Variação real do salário máximo entre 1998 e 2023

Profissão	Variação (%)
Analista em Ciência e Tecnologia	+80,4%
EPPGG	+70,3%
Auditor fiscal do trabalho	+52,8%
CCE-13 até CCE-14 (DAS-4)	-26,4%
CCE-17 (DAS-6)	-35,1%
CCE-15 até CCE-16 (DAS-5)	-37,3%

Instituir uma política de reajuste periódico do salário-base com base em critérios técnicos e dialogada com múltiplos atores

5 Desvirtuamento da remuneração variável por desempenho e das verbas indenizatórias

Auditores fiscais e advogados da União recebem R\$3 mil de bônus e, em média, R\$12 mil de honorários, respectivamente

Magistrados e membros do Min. Público receberam, em 2023, o total de 20 bilhões de reais em "penduricalhos"

Instituir uma política de gestão de desempenho com avaliação baseada em entregas, feedbacks periódicos e incentivos não-pecuniários. Limitar supersalários reduzindo privilégios e verbas indenizatórias.



Perfil do profissional público no Brasil



1. Perfil do profissional público no Brasil

*Quem faz parte da força de trabalho do setor público brasileiro?
O perfil vai contra estereótipos comuns*



O perfil do profissional público brasileiro vem sofrendo alterações ao longo das duas últimas décadas, impulsionadas tanto por mudanças institucionais como por novas demandas sociais. Contudo, antes de entendermos o perfil destes profissionais é importante definir quem faz parte desse grupo, pois o conceito de emprego e função pública pode variar a depender do recorte, e, além disso, o próprio dimensionamento do Estado passa por essa definição de quem o compõe. Caso o ponto de partida seja a definição ampla do direito administrativo para “agentes públicos”, são aqueles que exercem função pública, com ou sem vínculo formal com a Administração, de forma remunerada ou gratuita, permanente ou precária¹. Eles podem ser categorizados em três tipos: (i) agentes políticos; (ii) servidores públicos, em um sentido mais amplo sendo contemplados nessa categoria os estatutários, celetistas e temporários; e os (iii) particulares em colaboração com o poder público (CARVALHO, CARDOSO e FIGUEIREDO, 2011).

Aqui no presente trabalho iremos nos debruçar no segundo grupo, que seriam os servidores públicos *lato sensu*, incluindo celetistas, que são comumente chamados de empregados públicos, e também os temporários. Além deles, iremos ampliar um pouco mais esse escopo a depender da disponibilidade das fontes de informação.

As duas principais fontes de dados atuais e contínuas sobre o emprego público no Brasil são a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), conduzida pelo IBGE, e a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), coletada pelo Ministério do Trabalho. Ambas captam informações sobre emprego público com algumas diferenças entre si: diferentemente da PNADc, que tem pessoas como unidade de investigação, a RAIS considera os vínculos empregatícios como sua unidade de análise, o que significa que uma mesma pessoa pode aparecer mais de uma vez na contagem, pois pode acumular mais de um vínculo público. Respeitando suas particularidades, ambas as fontes nos permitem ter uma dimensão do tamanho do Estado nas diferentes esferas administrativas.

Para fins de delimitar o nosso público-alvo, portanto, ao utilizarmos a RAIS, **profissional público é todo aquele que é declarado por instituições cuja natureza jurídica seja pertencente à administração pública** - grupo 1 da Estrutura da Tabela de Natureza Jurídica de 2002 da Comissão Nacional de Classificação (Concla) - **e à empresa pública ou sociedade de economia mista**. Já na PNADc, são considerados todos aqueles que declaram fazer parte do setor público no trabalho principal, seja civil ou militar².

¹ Disponível em <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/agente-publico/297220892>>.

² Mais detalhamentos sobre o uso das fontes de dados e as agregações específicas para este estudo podem ser encontrados nas notas metodológicas, ao final desta edição.

1.1. O Estado brasileiro não tem profissionais públicos em excesso

A necessidade de profissionais para suprir os serviços básicos previstos na Constituição de 1988 aumentou ao longo das últimas duas décadas

A visão de que o serviço público brasileiro é inchado e ineficiente é uma concepção equivocada e simplista que homogeniza o Estado, impedindo-nos de enxergar suas nuances e particularidades. O Estado brasileiro é complexo e sua organização deve ser orientada pelos compromissos constitucionais que o fundamentam.

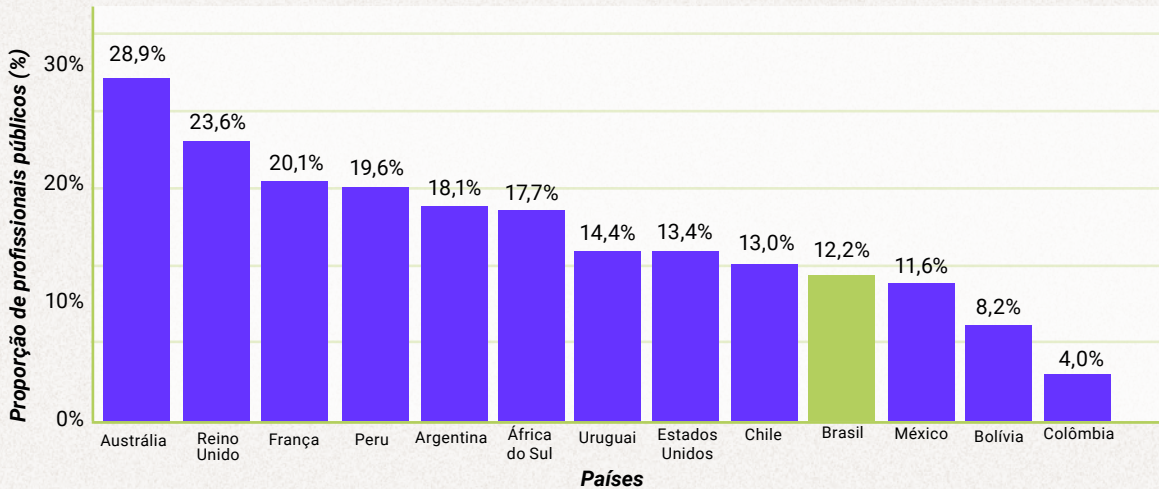
A Constituição de 1988 trouxe inovações no campo dos direitos sociais ao tornar constitucional o acesso à saúde, previdência, assistência, educação e moradia (BRASIL, 1988). Com isso, a necessidade de servidores para suprir esses serviços foi aumentando ao longo das últimas duas décadas, o que aponta para uma complexificação do equilíbrio das contas públicas e da gestão do Estado. Contudo, para a garantia de um Estado democrático de direito que inclua valores como redução das desigualdades e promoção de direitos sociais (MIGUEIS, 2022, p. 13), é preciso fazer investimentos públicos efetivos.

Portanto, a compreensão dos compromissos e do formato que o Estado assume em uma determinada sociedade é fundamental para seu dimensionamento. O primeiro estereótipo aqui apresentado é sobre a quantidade de pessoas na administração pública. No imaginário social brasileiro, há um excesso de servidores públicos no país.

Contudo, esse pensamento, além de não ser compatível com as demandas que a Constituição impõe, também não corresponde à realidade comparada com outros países. De acordo com a RAIS (2022), temos 12.373.313 profissionais públicos³. Já quando utilizamos a PNADc⁴ como fonte de dados, temos um total de 12.018.033 profissionais em 2024, o que corresponde a apenas 7,7% da população economicamente ativa do país. Dos profissionais civis elencados na RAIS, 41,1% são profissionais da saúde ou da educação, compatível com os direitos constitucionais.

Ainda, quando comparamos o Brasil com outros países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), percebemos que estamos longe de liderar o ranking em termos de proporção da população dedicada ao serviço público: 12,2% dos trabalhadores brasileiros estão dedicados ao serviço público, por meio de diversos tipos de vínculos. Em contraste, países como Austrália, Reino Unido e França apresentam proporções significativamente maiores, com mais de 20% de seus trabalhadores dedicados ao serviço público. Para outros países com mais similaridades com o Brasil, como o Chile ou o Uruguai, por exemplo, a proporção de profissionais públicos ainda fica acima do encontrado para o caso brasileiro, com 13,0% e 14,4% da população, respectivamente.

Gráfico 1: Profissionais públicos em relação ao total de trabalhadores - Brasil e outros países - 2023 (valores percentuais)⁵



Fonte: Elaboração própria com base em dados do ILOSTAT de 2023. [Clique aqui para acessar o gráfico no República em Dados.](#)

A maior parte dos profissionais públicos brasileiros está nas administrações municipais (61,7%)

Quando observada a esfera federativa onde esses profissionais públicos atuam, é nos municípios onde há o maior número de vínculos públicos brasileiros (61,7% do total), enquanto os estados concentram 28,6% e o governo federal 9,7%.

No gráfico 2 abaixo é possível acompanhar a evolução do número de vínculos ao longo do tempo na administração pública, além de sua proporção em relação ao total. No geral, temos um aumento acumulado de 97,5% de profissionais públicos entre 1995 e 2022. Mas esse aumento não foi homogêneo nas três esferas: no governo federal essa variação foi de 26,0% no período, enquanto no estadual foi de 20,7%. Já nos municípios, o crescimento observado foi de 220,5%. No início da série histórica, vínculos estaduais eram mais numerosos do que os municipais, mas esse cenário se inverteu

definitivamente em 1999, com aumentos sucessivos subsequentemente.

O elevado aumento observado nos municípios não deve ser encarado como excesso de servidores, mas, sim, atrelado a diversos fatores. Primeiro, há de ser ressaltado que esse panorama é condizente com os desafios postos pela Constituição de 1988, principalmente no que se refere às responsabilidades dos municípios na prestação de serviços para a população, como educação e saúde básicas. Tal situação, de fato, requer que haja mais profissionais públicos para implementarem políticas públicas que garantam os direitos sociais à população. Além disso, também foi verificado um aumento do número de municípios ao longo desse período no Brasil⁶, o que também aponta para um corpo burocrático crescente.

3 Consideramos aqui todos os profissionais, incluindo os militares.

4 Historicamente, os valores encontrados de pessoas que trabalham no setor público pela PNADc costumam ser superiores ao total de vínculos públicos encontrados na RAIS. Mais informações sobre as metodologias de contabilização das duas fontes de dados podem ser encontradas nas notas metodológicas, ao final desta edição.

5 Aqui nesse gráfico estamos considerando o total de pessoas que responderam trabalhar no setor público. Para o Brasil, a fonte de dados foi a PNADc, onde a unidade são pessoas e não vínculos, diferente de outras pesquisas utilizadas ao decorrer do relatório. São considerados trabalhadores, para o caso do Brasil, todas as pessoas maiores de 14 anos que declararam ter trabalhado na semana de referência da pesquisa.

6 Disponível em: <<https://anuario.ibge.gov.br/2023/territorio/divisao-territorial/22036-divisao-territorial.html>>.

Gráfico 2: Profissionais públicos civis por esfera federativa - Brasil - 1995 a 2022
(números absolutos e valores percentuais)



Fonte: Elaboração própria com base em dados da RAIS de 2022. [Clique aqui para acessar o gráfico no República em Dados.](#)

O poder executivo concentra a maior parte dos profissionais públicos brasileiros (76,6%)

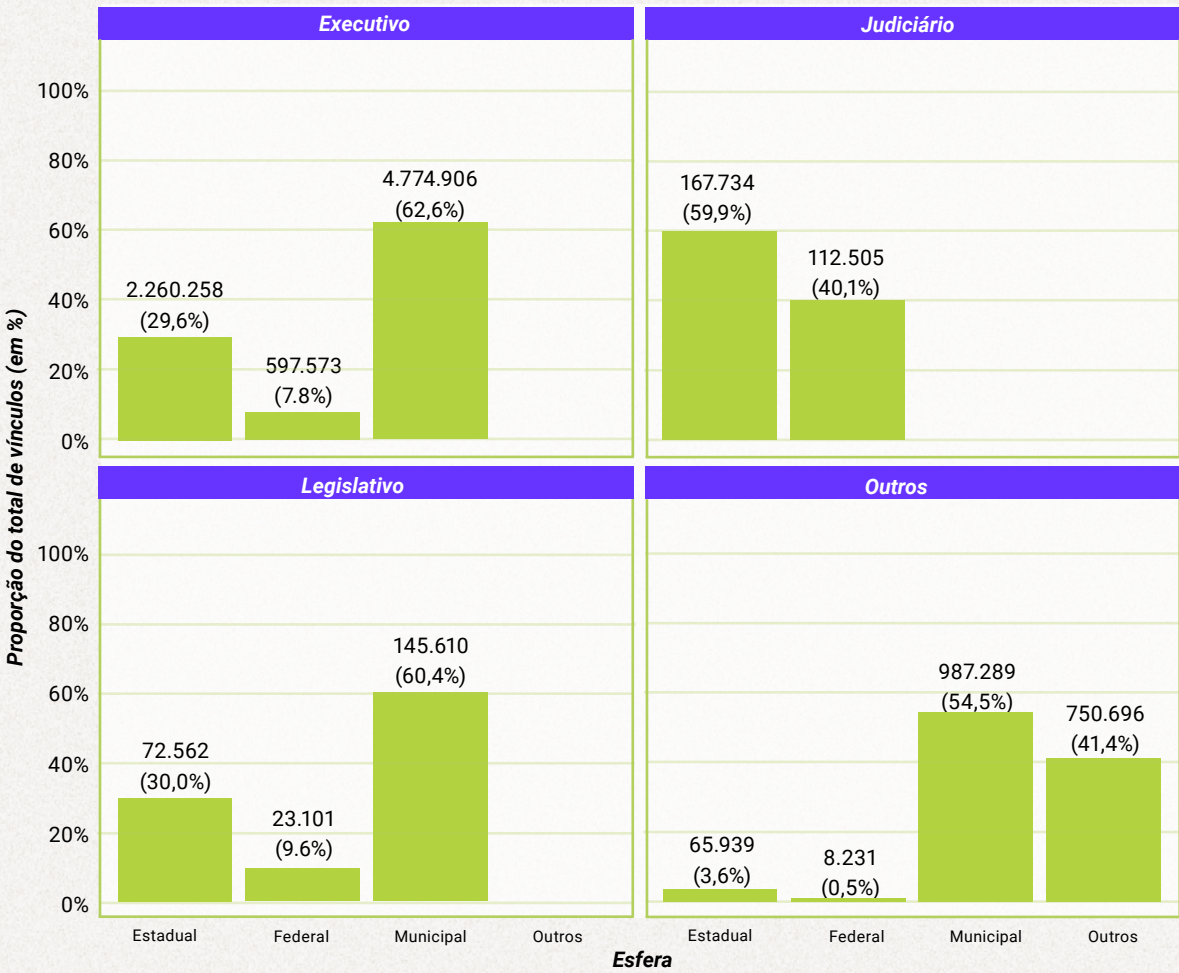
A maior quantidade de profissionais encontrada pode ser verificada com mais atenção, detalhando em qual dos três poderes estão alocados. No geral, há **7.632.737 vínculos no poder executivo, 76,6% do total de profissionais públicos do país**. Os outros poderes apresentam proporções bem menores: 2,8% dos profissionais estão no poder judiciário (ou 280.239) e 2,4% no legislativo (241.273), além de mais 1.812.155 numa outra categoria, que agrega outros órgãos que não são administração direta, nem de autarquias ou fundações de direito público⁷. Essa parcela corresponde a 18,2% dos profissionais públicos brasileiros. Essa maior quantidade de profissionais alocados no poder executivo também está relacionada ao modelo de prestação de serviços do Estado brasileiro.

Os dados do gráfico 3 mostram que, **no poder executivo, a maior parcela de profissionais públicos está nos**

municípios (62,6%), seguidos por aqueles lotados nos estados (29,6%) e 7,8% no governo federal. **No poder legislativo, também foi encontrada maior concentração no âmbito municipal**, que concentra 60,4% da força de trabalho. Já os **profissionais do poder judiciário são encontrados em maior proporção (59,9%) no poder estadual**, e o restante deles no poder federal, somando 40,1%.

Observando a parcela de profissionais públicos alocada na categoria “outros” (18,2% do total), vemos que são principalmente encontrados na esfera municipal (54,5%), enquanto outros vínculos estaduais são 3,6% e federais 0,5%. Mas também existem aqueles vínculos encontrados em consórcios, comissões polinacionais, empresas públicas ou sociedade de economia mista: juntos somam uma parcela expressiva, 41,4%.

Gráfico 3: Profissionais públicos civis por poder e esfera federativa - Brasil - 2022
(números absolutos e valores percentuais)



Fonte: Elaboração própria com base em dados da RAIS de 2022. [Clique aqui para acessar o gráfico no República em Dados.](#)

O perfil das ocupações mais predominantes no serviço público mudou em 20 anos

De acordo com os gráficos 4 e 5 a seguir, é possível analisar em que grupos de ocupações do serviço público os profissionais estão alocados, mostrando dois cenários distintos em um intervalo de 20 anos (2003 a 2022). **Em 2003, a categoria com o maior número de vínculos era a dos trabalhadores de serviços administrativos**, com 1.884.247 vínculos, representando 25,7% do total de vínculos. Em 2022, essa categoria manteve-se estável e apresentou uma pequena variação negativa de 1,15%, somando 1.862.521 vínculos (18,6% do total). **Em 2003, a profissão de assistente administrativo já era bastante representativa**, compondo 39,8% dos vínculos da categoria trabalhadores de serviços administrativos

e assumindo uma posição significativa no total de todas as categorias, **correspondendo a 10,2% dos vínculos públicos**. Vinte anos depois, esta continua sendo a ocupação com a maior quantidade de vínculos no serviço público, (902.303), representando 48,4% dos vínculos dentro da categoria trabalhadores de serviços administrativos e 9,0% do total de vínculos no serviço público. Ou seja, **apesar do crescimento da ocupação assistente administrativo em números absolutos entre 2003 e 2022, sua presença em valores proporcionais diminuiu, sobretudo, pela expansão de vínculos relacionados às áreas setoriais, como a educação e a saúde**.

7 Autarquias são organizações de serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada. Fundações de direito público são entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes.

Gráfico 4: Número de vínculos civis por grupo de ocupação - Brasil - 2003



Fonte: Elaboração própria com base em dados da RAIS de 2003.

Gráfico 5: Número de vínculos civis por grupo de ocupação - Brasil - 2022



Fonte: Elaboração própria com base em dados da RAIS de 2022.

Já no cenário de 2022, a categoria com maior número de vínculos passou a ser a dos profissionais de ensino, representando 26,7% do total de vínculos (2.670.616). Isso corresponde a um aumento de 45,2% em relação a 2003, quando havia 1.838.584 vínculos e representava 25,0% dos vínculos totais.

De todos os grupos, a maior taxa de aumento foi observada entre os profissionais de medicina, enfermagem e serviços da saúde (115,4%), passando de 704.197 vínculos em 2003 para 1.516.842 em 2022, 15,2% do total de vínculos. Em contrapartida, a categoria

dos trabalhadores agropecuários, florestais e da pesca, que em 2003 possuía 35.687 vínculos, sofreu uma queda de 42,3%, totalizando, em 2022, 20.574 vínculos, equivalentes a 0,20% do total. Esse crescimento dos profissionais da educação e da saúde aponta para uma trajetória de universalização dos direitos à saúde e à educação ao longo dos anos no país.

Professores do ensino fundamental (quando agregados entre aqueles com escolaridade de níveis médio e superior)⁸ totalizam 1.073.917 vínculos, sendo a ocupação com a maior representatividade entre os

profissionais de ensino. Juntos, profissionais de ensino compõem a mais representativa categoria de todo o setor público, com 10,8% de todos os vínculos civis.

As dez ocupações com a maior quantidade de vínculos em 2022 representam juntas 40,5% de todos os vínculos e estão elencadas no quadro abaixo.

Quadro 1: Ranking de ocupações no serviço público civil - Brasil - 2022

Faixas de remuneração (em reais)	Ocupação	Nº de Vínculos
1º	Assistente administrativo	902.303
2º	Professor de nível médio no ensino fundamental	610.685
3º	Professor de nível superior do ensino fundamental (primeira a quarta série)	463.232
4º	Dirigente do serviço público municipal	342.934
5º	Dirigente do serviço público estadual e distrital	322.022
6º	Auxiliar de escritório	311.322
7º	Trabalhador de serviços de limpeza e conservação de áreas públicas	288.519
8º	Professor da educação de jovens e adultos do ensino fundamental (primeira a quarta série)	284.109
9º	Técnico de enfermagem	264.014
10º	Agente comunitário de saúde	243.167

Fonte: Elaboração própria com base em dados da RAIS de 2022.

Entre as profissões que mais ganharam vínculos entre 2003 e 2022, técnicos de enfermagem se destacam com um aumento de 239.733 vínculos, passando de 24.281 para 264.014, aumento de 987,3%. Em segundo lugar, agentes comunitários de saúde tiveram um crescimento de 186.135 vínculos, ou 326,4%. Em terceiro, a ocupação de dirigente do serviço público municipal registrou um aumento de 179.524 vínculos, subindo de 163.410 para 342.934, aumento de 109,9%. Em quarto lugar, se destaca a ocupação de assistente administrativo: de 751.741 vínculos, subiu para 902.303 em 2022, resultando em um crescimento de 20,0%, ou 150.562 vínculos.

Por outro lado, entre as profissões que mais perderam vínculos, a de auxiliar de escritório se encontra em primeiro lugar, devido à perda de 286.687 vínculos, passando de 598.009 para 311.322, uma queda de 47,9%. Em segundo, se destaca a de professor de desenho técnico, que perdeu 62.312 vínculos, caindo de 79.763 para 17.451 (78,1%). Em terceiro, a de trabalhador da manutenção de edificações, que de 134.044 vínculos em 2003, soma apenas 75.740 em 2022, totalizando 58.304 a menos. Em quarto, a de auxiliar de enfermagem, que apresentou uma redução de 53.130 vínculos, passando de 178.446 para 125.316.

8 A CBO separa em duas ocupações distintas aqueles professores do ensino fundamental que possuem formação de nível médio daqueles que possuem formação de ensino superior.

Quadro 2: Ranking das ocupações civis do serviço público que mais ganharam e perderam vínculos - Brasil - 2003 e 2022

Ranking das ocupações que mais perderam vínculos entre 2003 e 2022					
Ranking	Ocupação	Grupo de Ocupação	Número de vínculos (2003)	Número de vínculos (2022)	Taxa
1º	Auxiliar de escritório	Trabalhadores de serviços administrativos	598.009	311.322	-47,9%
2º	Professor de desenho técnico	Profissionais de ensino	79.763	17.451	-78,1%
3º	Trabalhador da manutenção de edificações	Trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados	134.044	75.740	-43,5%
4º	Auxiliar de enfermagem	Profissionais de medicina, enfermagem e serviços da saúde	178.446	125.316	-29,8%
Ranking das ocupações que mais ganharam vínculos entre 2003 e 2022					
Ranking	Ocupação	Grupo da ocupação	Número de vínculos (2003)	Número de vínculos (2022)	Taxa
1º	Técnico de enfermagem	Profissionais de medicina, enfermagem e serviços da saúde	24.281	264.014	987,3%
2º	Agente comunitário de saúde	Profissionais de medicina, enfermagem e serviços da saúde	57.032	243.167	326,4%
3º	Dirigente do serviço público municipal	Membros superiores do poder público, dirigentes de organizações de interesse público e de empresas, gerentes	163.410	342.934	109,9%
4º	Assistente administrativo	Trabalhadores de serviços administrativos	751.741	902.303	20,0%

Fonte: Elaboração própria com base em dados da RAIS de 2022.

Resumo

A visão de que o serviço público brasileiro tem profissionais públicos demais é uma concepção que nos impede de enxergar suas peculiaridades e desafios. A partir da Constituição de 1988, serviços como educação e saúde se tornaram universais, e isso pode estar se refletindo no tamanho do Estado, sendo necessária uma maior quantidade de trabalhadores para prestá-los. Entre 1995 e 2022, segundo a RAIS, houve um aumento acumulado de 97,5% no número de profissionais públicos, totalizando 12.373.313 profissionais públicos no mais recente ano da série. Atualmente, 12,2% (PNADc, 2023) dos trabalhadores brasileiros estão dedicados ao serviço público, percentual abaixo de outros países, incluindo desenvolvidos.

Nos municípios é onde se concentra o maior número de profissionais públicos no Brasil (61,7%), seguidos dos estados (28,6%) e da União (9,7%), dados compatíveis com o modelo de implementação de políticas públicas básicas pelas prefeituras.

No total, há 7.632.737 vínculos no poder executivo, representando 76,6% do total de servidores públicos do país. Dentro do poder executivo, a maior parcela de servidores está nos municípios, correspondendo a 62,6%. No poder legislativo, também se observa uma

maior concentração de servidores no âmbito municipal. Já no poder judiciário, a maior proporção de servidores (59,9%) está no nível estadual. Além disso, 18,2% dos servidores públicos estão em órgãos que não fazem parte da administração direta, incluindo autarquias e fundações de direito público (RAIS, 2022).

As ocupações relacionadas a funções administrativas vêm diminuindo sua representatividade em relação ao total de ocupações ao longo do tempo, ao passo que pode ser vista uma expansão de ocupações das áreas setoriais, como educação e saúde. Dos profissionais civis elencados na RAIS, 41,1% são profissionais da saúde ou da educação. Ainda, profissionais de ensino compõem a mais representativa categoria de todo o setor público, somando 10,8% de todos os vínculos civis. Por outro lado, a profissão de auxiliar de escritório está em primeiro lugar entre as profissões que mais perderam vínculos. Tais dados apontam para a necessidade de uma força de trabalho que dê conta dos compromissos constitucionais de universalização de direitos para a população.

1.2. Existem diferentes tipos de profissionais públicos

Estatutários são maioria (66,8%), mas vínculos temporários vêm crescendo ao longo do tempo (1.760%)

Após nos debruçarmos sobre a quantidade de profissionais públicos no Brasil, nesta seção trataremos dos diferentes tipos de vínculos públicos na administração pública brasileira.

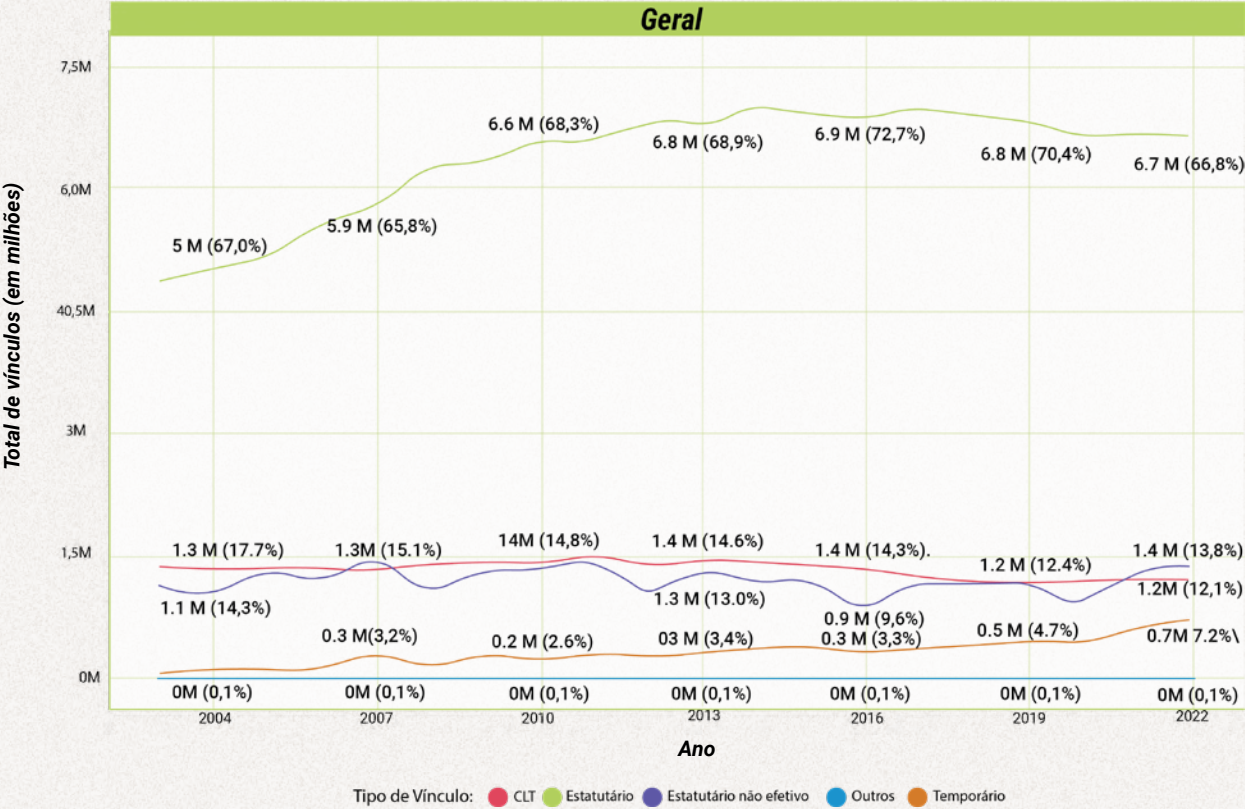
Os principais vínculos do setor público brasileiro são os estatutários efetivos⁹, os comissionados (estatutários não-efetivos), os celetistas e os temporários. Contudo, há outros tipos de vínculos declarados na RAIS de forma avulsa, além de vínculos que podem estar de fora das pesquisas utilizadas neste trabalho, como é o caso dos terceirizados. Focaremos a análise, no entanto, nos quatro primeiros tipos de vínculos citados.

Ao analisar a evolução da quantidade dos diferentes tipos de vínculos públicos entre 2003 e 2022, é possível

perceber a **predominância dos estatutários efetivos na burocracia brasileira, já que compõem 66,8% do total de profissionais públicos**. Nesse período, houve um aumento de 37,8% de estatutários.

Interessante notar também uma pequena variação negativa do número de celetistas no período, de 17,7% a 12,1% em 2022. O número de profissionais em vínculos estatutários não efetivos e em outros vínculos se manteve relativamente estável no período. Por outro lado, vemos um **aumento expressivo nos vínculos temporários, principalmente a partir de 2020, que termina a série com 7,2% do total de vínculos**, representando um **aumento de 1.760% entre 2003 e 2022**, indo de 38.507 vínculos para 716.216.

Gráfico 6: Servidores públicos civis por tipo de vínculo na administração pública - Brasil - 2003 a 2022 (números absolutos e valores percentuais)



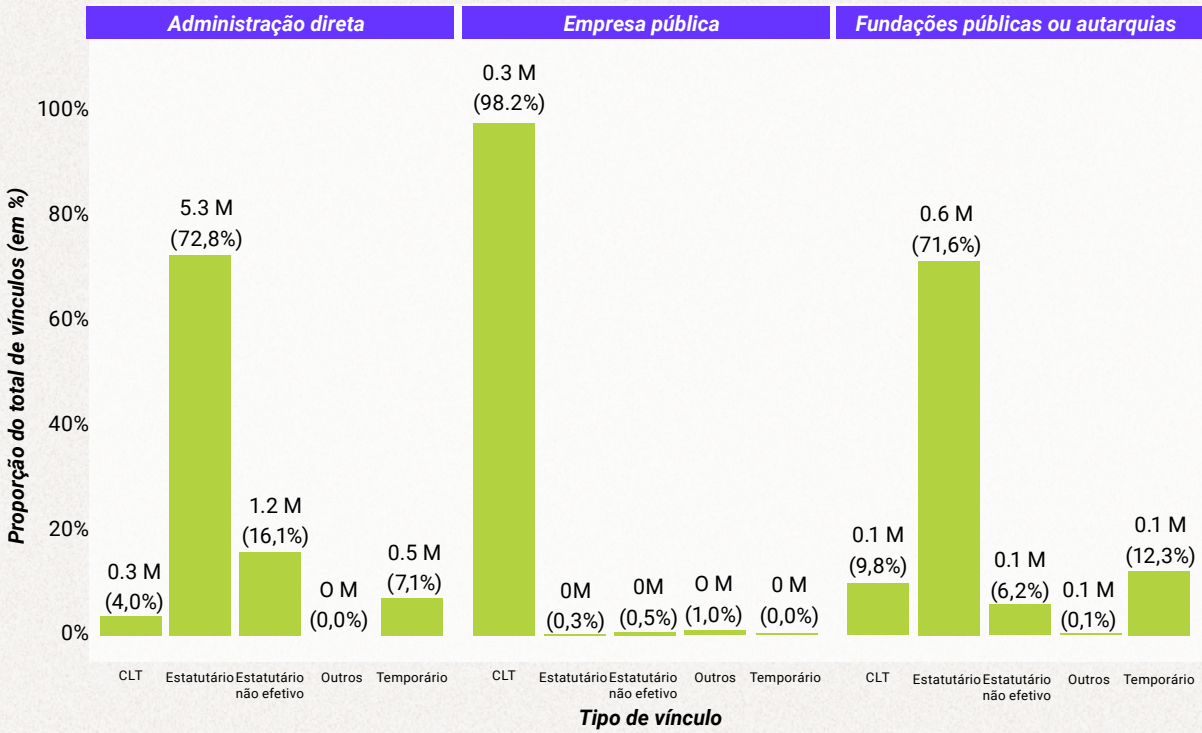
Fonte: Elaboração própria com base em dados da RAIS. [Clique aqui para acessar o gráfico no República em Dados.](#)

Focando na alocação desses profissionais em diferentes tipos de órgãos, incluindo a administração direta, empresas públicas e autarquias e fundações públicas, é possível perceber que **nos órgãos da administração direta os estatutários efetivos** são maioria (72,8%), quando comparados com os 4,0% de profissionais públicos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho

(CLT), ou ainda temporários (7,1%) e estatutários não efetivos (16,1%). O mesmo panorama é visto também **nas fundações públicas ou autarquias, onde a maior parcela da força de trabalho está também relacionada a estatutários efetivos (71,6%)**, seguidos de 12,3% de temporários. Já **nas empresas públicas, a maior parte dos profissionais são regidos pela CLT (98,2%)**.

⁹ Os servidores estatutários efetivos são aqueles que possuem estabilidade e ocupam um cargo efetivo, que tem fundamento ou previsão em um estatuto ou uma lei que estabelecerá os seus direitos e deveres.

Gráfico 7: Profissionais públicos civis na administração direta e indireta - Brasil - 2022 (números absolutos e valores percentuais)



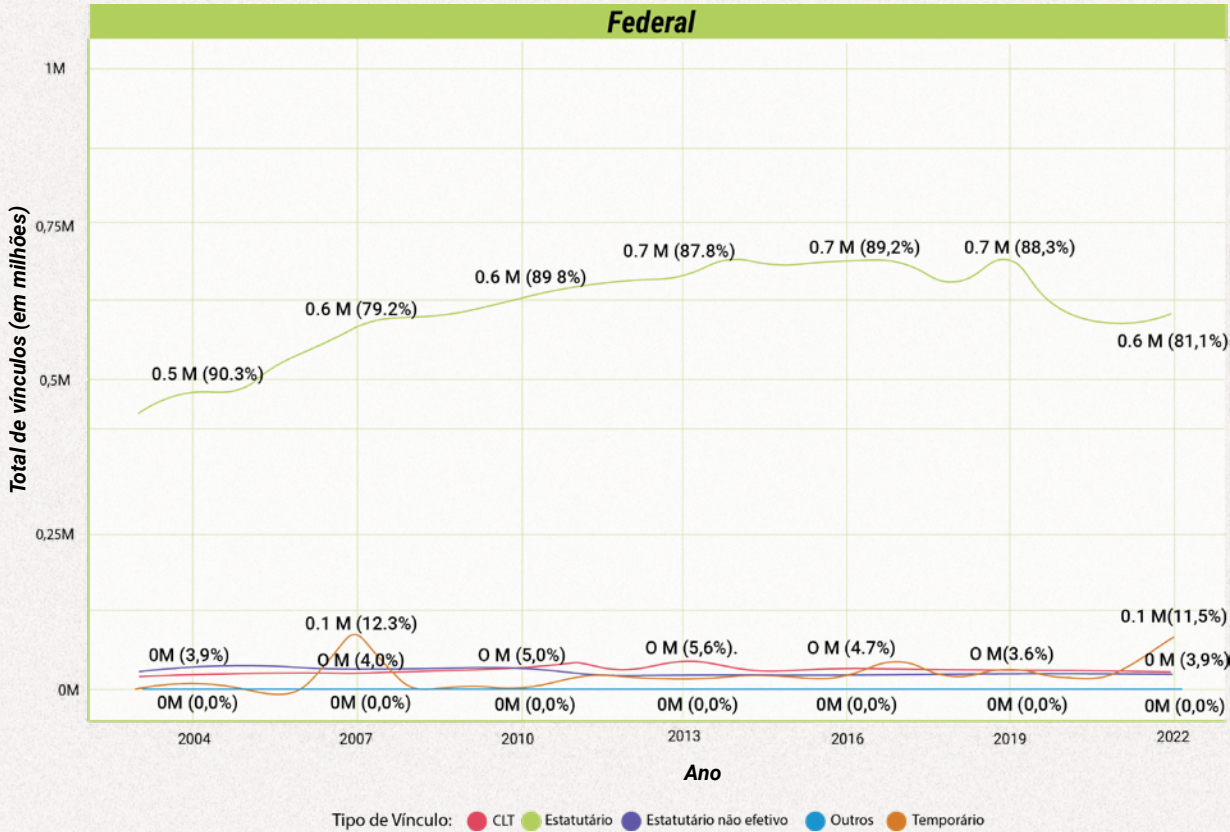
Fonte: Elaboração própria com base em dados da RAIS de 2022. [Clique aqui para acessar o gráfico no República em Dados.](#)

Esses diferentes tipos de vínculos também podem ser encontrados nas três esferas federativas do Estado brasileiro. **Hoje, estatutários são 81,1% dos profissionais públicos alocados no governo federal.** Entretanto, vemos que essa proporção sofre uma variação negativa importante de 13,5% a partir de 2019.

Esse movimento é acompanhado, por outro lado, pelo **aumento de vínculos de servidores temporários no governo federal, principalmente a partir de 2020.** Em 2004, sua proporção era muito baixa e hoje representa 11,5% da força de trabalho do governo federal.

Já **com relação a celetistas e estatutários não efetivos, vemos estabilidade dessas proporções** ao longo da série histórica apresentada.

Gráfico 8: Profissionais públicos civis por tipo de vínculo - governo federal - 2003 a 2022 (números absolutos e valores percentuais)



Fonte: Elaboração própria com base em dados da RAIS. [Clique aqui para acessar o gráfico no República em Dados.](#)

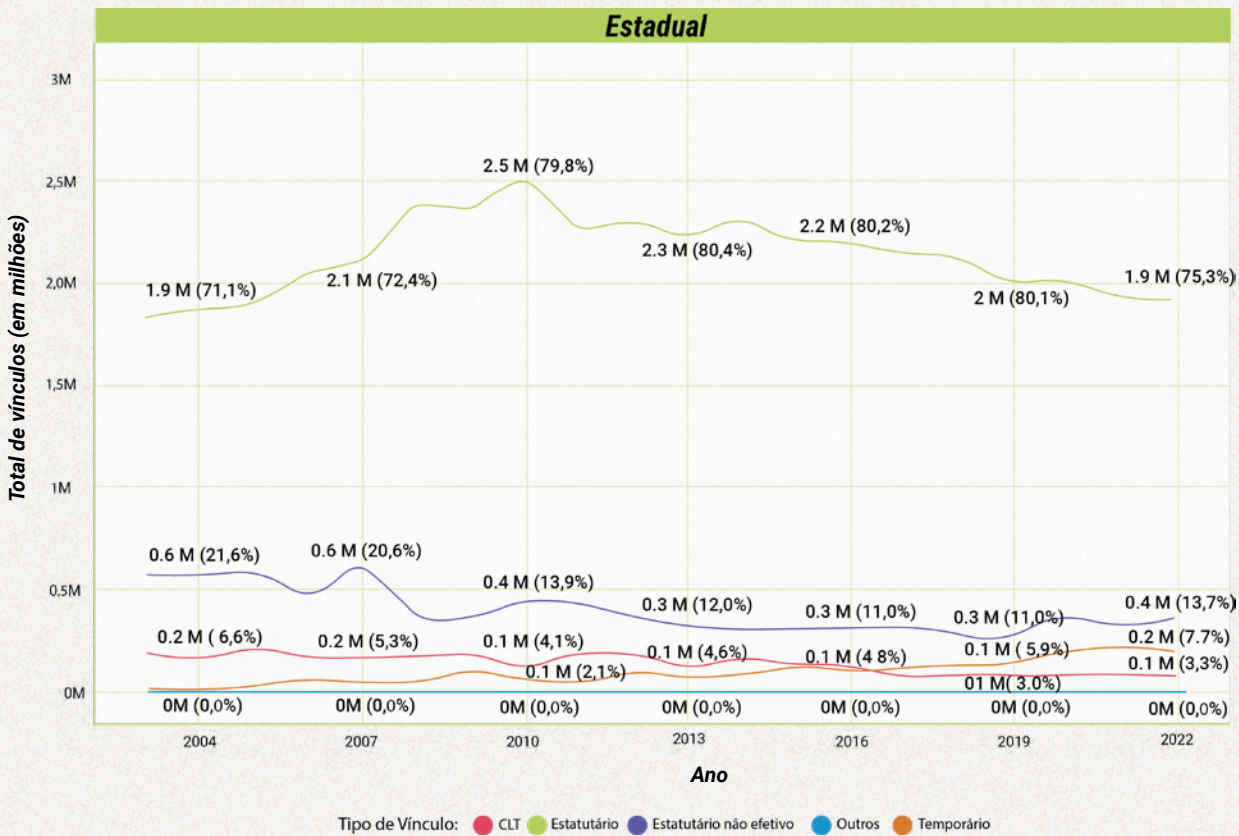
Já quando olhamos para **os tipos de vínculos nos governos estaduais, hoje, estatutários são 75,3% do total.** Ao longo da série histórica, vemos uma estabilidade, em números absolutos, dos servidores estatutários, porém houve variação positiva na proporção de estatutários em relação ao total de vínculos estaduais, já que tal parcela simbolizava 71,1% em 2003.

A proporção de estatutários não efetivos sofreu variações negativas ao longo da série, hoje representando 13,7% da força de trabalho, enquanto no início do período tal proporção era de 21,6%.

Assim como na análise anterior sobre tipos de vínculos no governo federal, aqui também é importante ressaltar o **aumento da proporção de temporários alocados em governos estaduais no período,** hoje chegando a 7,7% de todos os vínculos.

A proporção de celetistas em governos estaduais também sofreu variação negativa no período, já que no início da série contava com 6,6% e os dados mais recentes apontam para 3,3%.

Gráfico 9: Profissionais públicos civis por tipo de vínculo - governos estaduais - 2004 a 2022

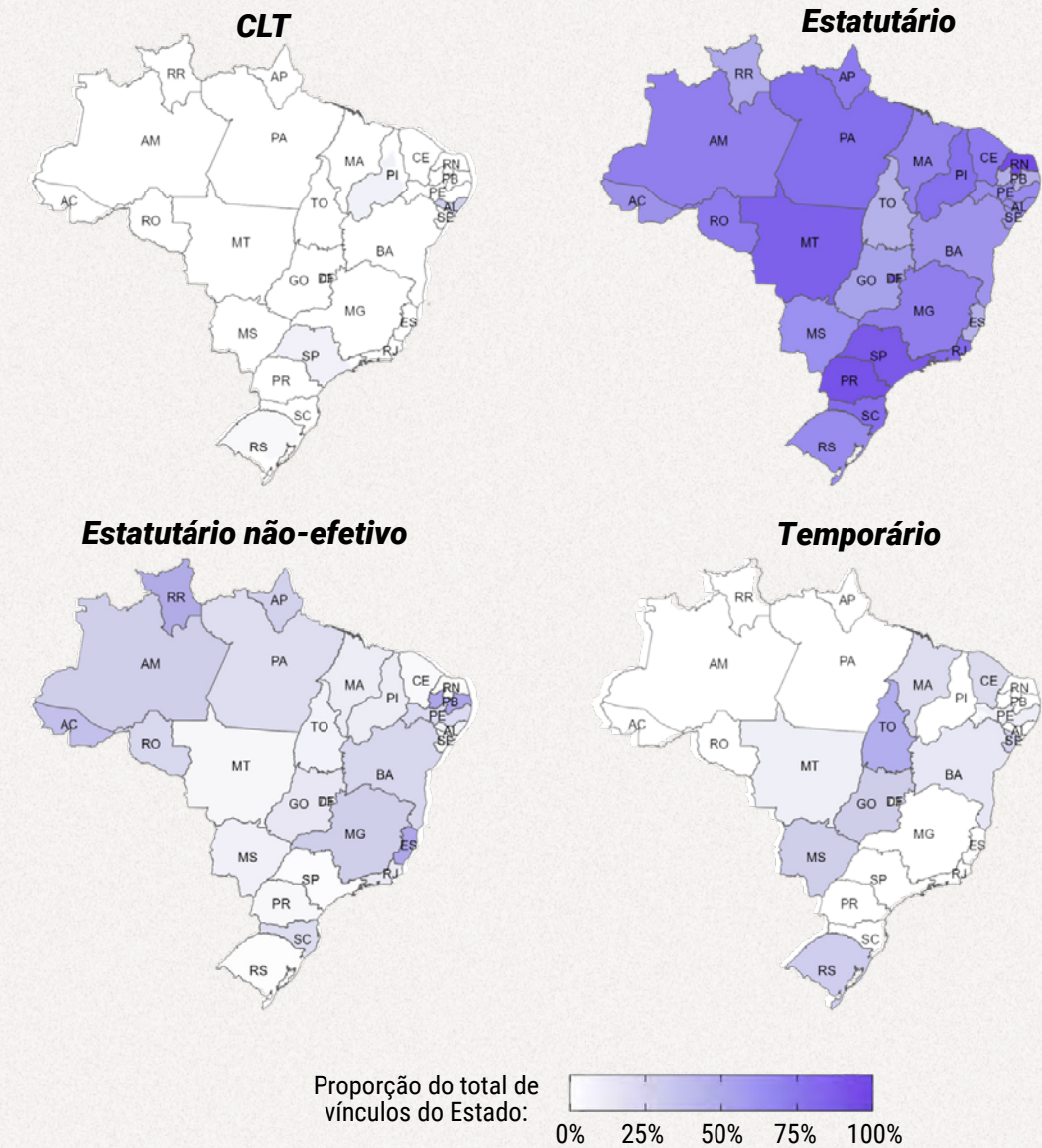


Fonte: Elaboração própria com base em dados da RAIS. [Clique aqui para acessar o gráfico no República em Dados.](#)

Na figura 1, a seguir, é possível ver a proporção de profissionais públicos por tipo de vínculo nos estados brasileiros. Como dito acima, **há a predominância de estatutários nas administrações estaduais**. No entanto, é muito importante destacar a participação de outros tipos de vínculos encontrados em maior ou menor

proporção nos diferentes estados. **Chamam a atenção tanto a proporção de vínculos temporários**, em estados como Tocantins, Goiás, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul, **como também a proporção de estatutários não efetivos** no Espírito Santo, na Paraíba e em Roraima.

Figura 1: Profissionais públicos civis por tipo de vínculo - estados brasileiros - 2022



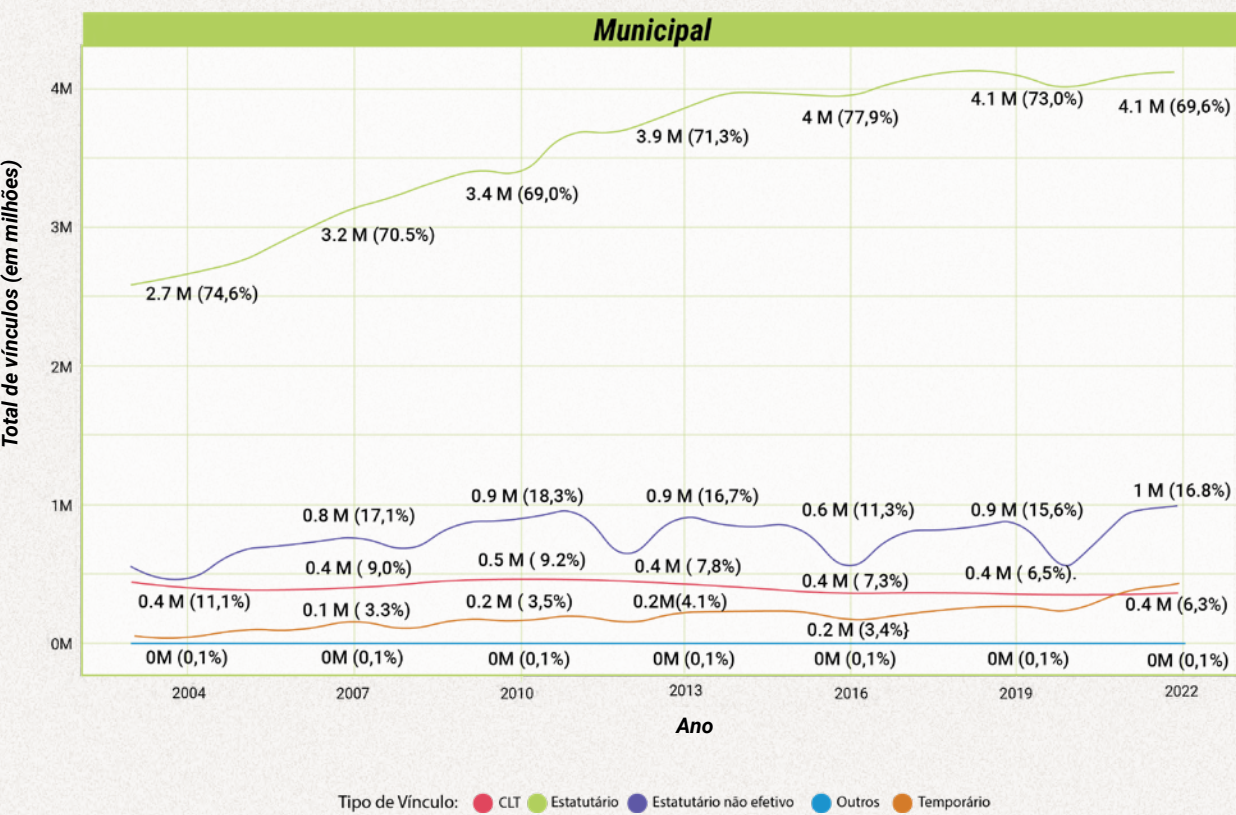
Fonte: Elaboração própria com base em dados da RAIS de 2022. [Clique aqui para acessar o gráfico no República em Dados.](#)

Nos municípios, estatutários também são maioria, compondo 69,6% dos profissionais públicos nesses entes federativos. No entanto, olhando para a evolução quantitativa desse grupo ao longo do tempo, percebemos que o panorama encontrado nos governos municipais é o oposto daquele encontrado nos governos estaduais e no federal: **embora tenha havido aumentos sucessivos no números absolutos de servidores efetivos nas gestões municipais, sua proporção em relação ao total de vínculos diminuiu**, somando 74,6% em 2003 e 69,6% no final da série, em 2022.

Ressalta-se também **o aumento da proporção de vínculos de estatutários não efetivos**, aqueles de

livre nomeação e exoneração, no período, que hoje simbolizam 16,8% em relação ao total nas administrações municipais. Assim, podemos afirmar que **a proporção de profissionais públicos estatutários não efetivos nas administrações municipais é superior àquelas encontradas nas administrações estaduais e federal**. Sua proporção nos municípios sofreu uma variação de 13,3% ao longo dos anos, além de serem percebidas quedas e picos em anos específicos, como nos biênios 2012-2013, 2016-2017 e 2020-2021. Tais flutuações podem estar relacionadas a períodos de fim de uma gestão municipal e início de uma nova no ano subsequente.

Gráfico 10: Profissionais públicos civis por tipo de vínculo - governos municipais - 2003 a 2022 (números absolutos e valores percentuais)



Fonte: Elaboração própria com base em dados da RAIS. [Clique aqui para acessar o gráfico no República em Dados.](#)

Resumo

Apredominância dos estatutários na burocracia brasileira é um aspecto marcante da administração pública no país. No âmbito federal, estatutários representam 81,1% dos servidores. No entanto, principalmente a partir de 2020, observa-se um aumento significativo nos vínculos de servidores temporários, refletindo uma tendência de flexibilização nas contratações.

Nos órgãos da administração direta, assim como nas fundações públicas ou autarquias, servidores estatutários efetivos são maioria, representando 72,8% e 71,6%, respectivamente. Nas empresas públicas, a maior força de trabalho é regida pela CLT (98,2%).

Nos governos estaduais, a situação é semelhante, com 75,3% de servidores estatutários. Ainda assim, é também importante destacar o crescimento da proporção de servidores temporários ao longo do tempo, indicando

novamente uma mudança gradual na composição do funcionalismo público estadual.

Nas administrações municipais, 69,6% dos servidores são estatutários. Apesar dos aumentos sucessivos no número absoluto de servidores efetivos, sua proporção em relação ao total de vínculos tem diminuído. Atualmente, a proporção de estatutários não efetivos é de 16,8%. Vale ressaltar que essa proporção nas administrações municipais é superior àquelas encontradas nas administrações estaduais e federal.

Esses dados refletem uma tendência de diversificação nos tipos de vínculos empregatícios dentro da administração pública brasileira, com um aumento notável na contratação de servidores temporários, especialmente em nível municipal.

Você sabia?

Há uma precarização dos vínculos temporários devido a regulamentações de baixa qualidade.

Nos últimos anos, tem ocorrido um aumento considerável de contratações temporárias no Brasil, principalmente em estados e municípios, que são os entes responsáveis pela implementação de políticas finalísticas. Dados da RAIS mostram que a porcentagem de vínculos temporários cresceu de 1% em 1995 para 6,43% em 2020. Os vínculos CLT, por sua vez, reduziram quase 8 pontos percentuais no mesmo período, enquanto os vínculos estatutários só aumentaram 2 pontos percentuais. Em alguns estados, como Mato Grosso, Santa Catarina e Paraná, o percentual de contratações temporárias já esteve entre 20% e 40% dos vínculos no poder executivo (BANCO MUNDIAL, 2019).

Tal modelo de contratação tem como objetivo suprir demandas específicas e temporárias das políticas públicas, como são os casos de assistência a emergências em saúde pública, admissão de professor substituto e realização de recenseamento. As contratações temporárias estão previstas no inciso IX do art. 37 da Constituição Federal e foram regulamentadas a nível federal pela lei nº 8.745/1993. Nos níveis municipal e estadual, no entanto, não há uma uniformidade entre as legislações, gerando um ambiente de alta insegurança jurídica e frequente judicialização, com ações voltadas para o reconhecimento dos direitos à licença-maternidade, estabilidade da gestante, 13º salário, recolhimento de FGTS proporcional ao tempo trabalhado e adicional de insalubridade (MPaF, 2021).

Silvia e Gurgel (2024) analisam a última versão (acessada em 2023) das regulamentações que tratam dos contratos temporários nos 27 estados, particularmente no que tange às variáveis de tempo e os termos de prorrogação do contrato, remuneração, direitos e garantias sociais, condições e prazos para afastamento, continuidade do contrato e sua extinção. Para ilustrar alguns dos problemas, a pesquisa mostra que em 15 estados é permitido um tempo máximo de contrato de mais de 2 anos. Além disso, 26 estados não mencionam garantias da CLT nas suas legislações, 26 não mencionam hora extra, 25 não mencionam auxílio-alimentação, 23 não mencionam vale-transporte, 22 não mencionam adicional de periculosidade e insalubridade, 20 não mencionam férias, 18 não mencionam 13º salário, 20 não mencionam licença paternidade e 22 não mencionam licença maternidade. Os autores também destacam que a frequência maior dos problemas ocorre nos estados das regiões norte e nordeste.

A ausência de uma regulamentação de boa qualidade dos contratos temporários evidencia um entrave na efetividade da administração pública, por algumas vias. Primeiro, a frequente judicialização gera um custo evitável ao sistema judicial. Segundo, porque a insegurança jurídica limita a capacidade de gestores de adequar recursos humanos a necessidades específicas que não necessitam de um vínculo permanente e, portanto, custoso, ao Estado. Recentemente, Ministérios Públicos estaduais têm entrado com ações de improbidade contra gestores por questionarem a

constitucionalidade das contratações realizadas (MPaF, 2021). A precarização dos contratos temporários também pode afetar diretamente o desempenho individual desses contratados, devido à falta de motivação e engajamento. Por fim, o elevado percentual de temporários em alguns estados e alguns setores de política pública pode comprometer a perenidade das políticas, devido à perda de memória institucional e às trocas frequentes de equipe que podem gerar atrasos e perda de efetividade na prestação do serviço (MIGUEIS, 2022, p.205).

A edição da lei federal, com regras padronizadas para as contratações temporárias, pode trazer a segurança jurídica necessária para o uso efetivo deste instrumento. Particularmente, proposta do Movimento Pessoas à Frente destaca que a regulamentação deve prever diretrizes sobre as hipóteses de contratação (incluindo a possibilidade de uso da contratação temporária para atender às necessidades públicas de transição demográfica vinculadas a serviços sociais), direitos trabalhistas, transparência, regras mínimas para os processos seletivos simplificados (com possibilidade de realização à distância, inclusão de cadastro de reserva e medidas para garantir a impessoalidade), vedação ao acúmulo de cargos públicos de qualquer natureza e a inclusão de mecanismos de incentivo ao experimentalismo jurídico responsável (MPaF, 2021).

Se bem estruturados, vínculos temporários podem ser uma boa resposta às atuações pontuais de políticas públicas, além de um rápido instrumento de resposta às mudanças e urgências das políticas contemporâneas.

Referências

Banco Mundial (2019). Gestão de pessoas e folha de pagamentos no setor público brasileiro. 2019. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/infographic/2019/10/09/brazil-wage-bill-report-public-sector>.

Migueis, A. (2022). Servidores públicos no Brasil: lições do institucionalismo para a compreensão e a transformação do regime jurídico da função pública. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

MPaF/Movimento Pessoas à Frente. (2021). Proposta de lei nacional sobre contratações por tempo determinado. São Paulo.

Silvia, E., Rangel, C. (2024). Sem vínculo permanente - condições de trabalho dos contratados na administração pública dos estados brasileiros. Cad. Gest. Pública Cid., v.29.

1.3. O perfil do profissional público é heterogêneo e desigual

Nossos profissionais públicos estão mais escolarizados ao longo do tempo

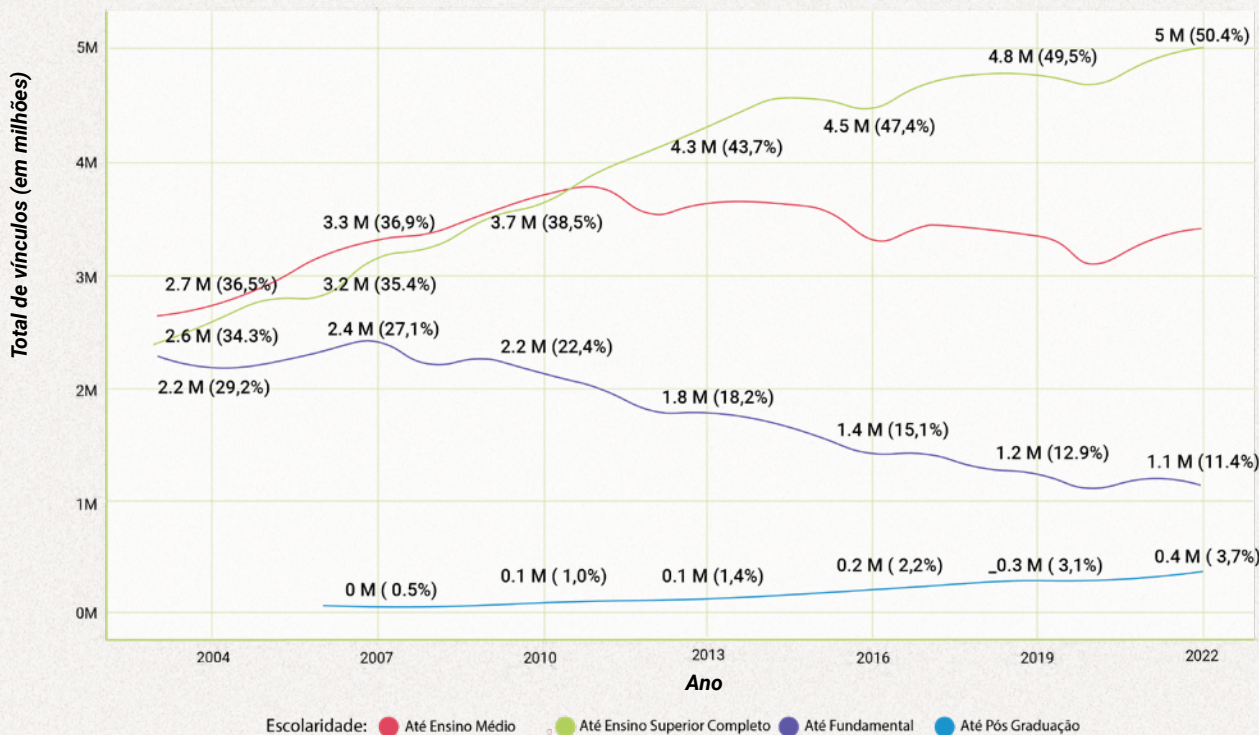
Outro estereótipo comum a respeito dos profissionais públicos brasileiros é que “todos são iguais”. Essa afirmativa está longe de ser verdadeira, pois seu perfil sociodemográfico demonstra que esses profissionais não devem ser vistos como um corpo homogêneo de privilegiados, como o senso comum nos aponta. **Apesar das muitas desigualdades encontradas e grupos ainda sub-representados, nunca tivemos um corpo burocrático tão diverso.**

Para entender o perfil desses profissionais públicos, um primeiro aspecto a ser observado é a qualificação profissional dessa burocracia. Sobre seu nível de escolaridade, no gráfico 11 abaixo é possível observar

o **aumento da proporção de profissionais públicos com ensino superior completo** ao longo da série histórica, à medida em que os **vínculos com ensino fundamental sofreram quedas sucessivas ao longo do tempo**. Esse fato também pode estar relacionado à preferência por concursos públicos para ingressantes a vagas de nível superior, além da diminuição da oferta de vagas de ensino fundamental.

Interessante notar que a proporção de vínculos com pós-graduação também cresceu no período, o que também aponta para uma **crescente qualificação do corpo burocrático brasileiro ao longo dos anos**.

Gráfico 11: Profissionais públicos civis por nível de escolaridade - Brasil - 2003 a 2022 (números absolutos e valores percentuais)



Fonte: Elaboração própria com base em dados da RAIS. [Clique aqui para acessar o gráfico no República em Dados.](#)

Nossos profissionais públicos estão envelhecendo

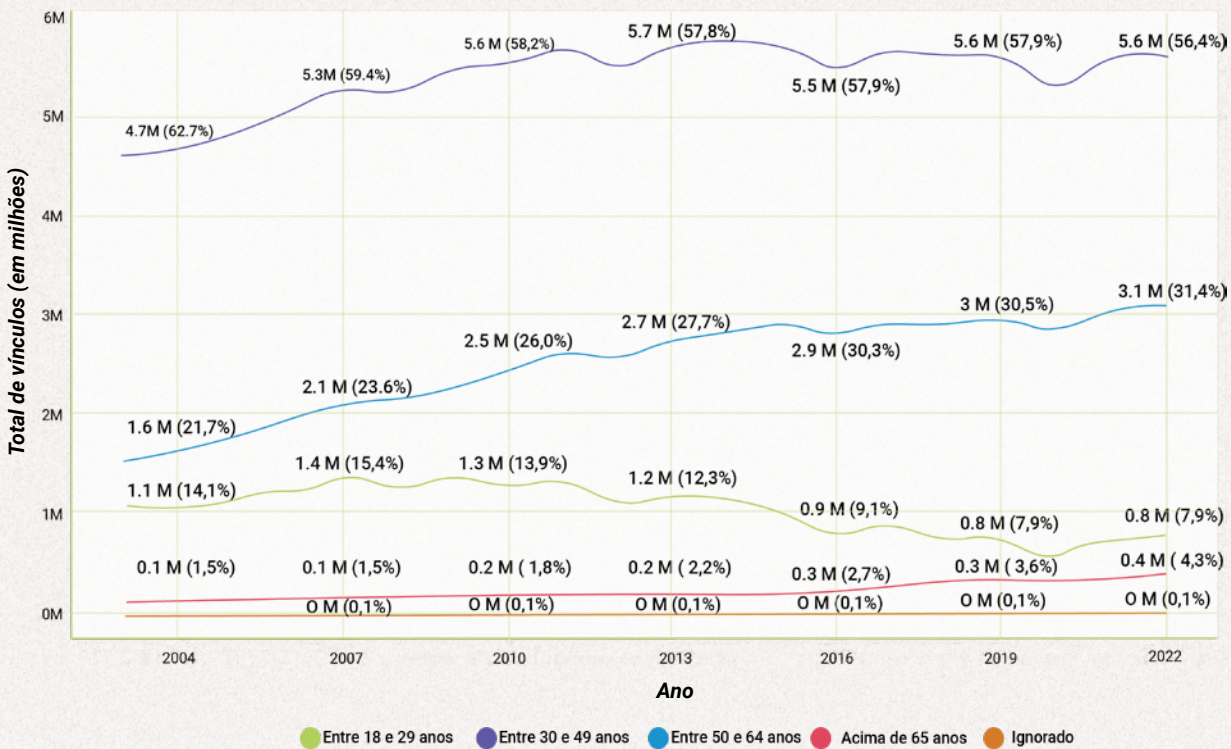
Um outro aspecto a ser verificado para melhor conhecermos o corpo burocrático brasileiro está relacionado ao seu perfil etário. No gráfico abaixo, é possível perceber a **predominância de profissionais públicos entre 30 e 49 anos**, com crescimento consistente ao longo do tempo. Se por um lado temos quedas sucessivas da parcela de servidores na faixa etária entre 18 e 29 anos, por outro vemos aumento das proporções não somente desses profissionais entre 30 e 49 anos, mas também daqueles entre 50 e 64 e acima de 65 anos.

Esse **cenário aponta para um envelhecimento da nossa burocracia ao longo do tempo**, o que também é, de certa forma, coerente com o movimento demográfico de envelhecimento da população brasileira. Entretanto, também pode estar relacionado com a diminuição do n

úmero de concursos públicos nos mais recentes anos, o que tende a dificultar a entrada de pessoas mais jovens no serviço público. Em estudo publicado em 2024 pela República.org intitulado [Lei de Cotas: caminhos para um Estado mais inclusivo e democrático](#), é possível notar a baixa quantidade de ingressantes no executivo federal por meio de concursos na última década, principalmente a partir de 2015.

Mesmo sem ser o foco deste trabalho, é preciso apontar que o perfil etário dos profissionais públicos brasileiros suscita questões importantes a serem enfrentadas, principalmente aquelas relacionadas com aposentadorias e previdência, assim como a necessidade de recomposição de, ao menos, parte da força de trabalho, além de garantir maior representatividade da população jovem no serviço público.

Gráfico 12: Profissionais públicos civis por faixa etária - Brasil - 2003 a 2022 (números absolutos e valores percentuais)

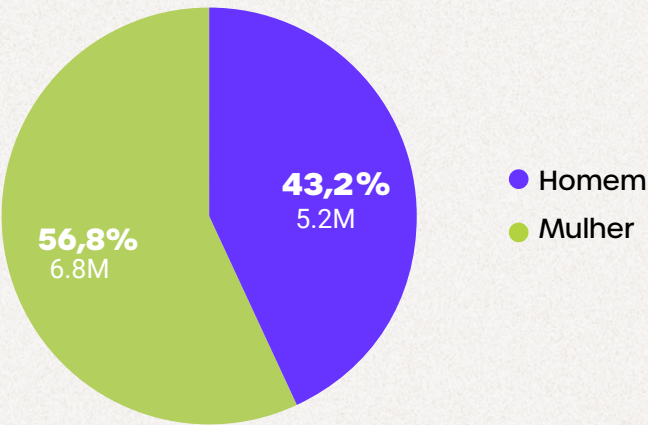


Fonte: Elaboração própria com base em dados da RAIS. [Clique aqui para acessar o gráfico no República em Dados.](#)

O serviço público brasileiro é predominantemente feminino, principalmente nos municípios

Já com relação ao perfil de gênero da burocracia brasileira, dados ainda mais recentes¹⁰ mostram que as mulheres são predominantes na administração pública brasileira, representando 56,8% da força de trabalho no setor.

Gráfico 13: Profissionais públicos por gênero - Brasil - 1º trimestre de 2024 (números absolutos e valores percentuais)



Fonte: Elaboração própria com base em dados da PNADc.

A proporção de mulheres no serviço público brasileiro também não é homogênea dentre as esferas federativas. Proporcionalmente, **há mais mulheres no serviço público municipal do que no federal e no estadual.** Nos municípios, mulheres são 65,0% da força de trabalho, no governo federal são 36,2%, mostrando uma diferença significativa nas proporções. **Nos estados, tais proporções são mais equilibradas:** 50,7% mulheres e 49,3% homens.

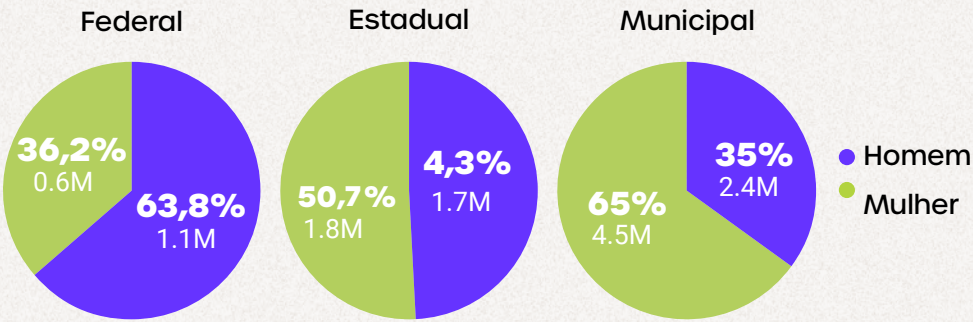
O fato de haver predominância de mulheres no serviço público brasileiro reflete uma mudança significativa ao longo dos anos, apontando que **mulheres têm conquistado cada vez mais espaço no setor público, principalmente nas administrações municipais,**

como será melhor debatido adiante.

No entanto, **apesar de serem maioria, as mulheres ainda enfrentam desafios consideráveis para alcançar cargos de liderança e posições mais altas.** Informações mais detalhadas sobre as questões de gênero podem ser vistas no estudo intitulado [Burocracia representativa e as desigualdades salariais de mulheres no Brasil e no mundo: o teto de vidro no funcionalismo público](#), publicado pela República.org em 2023. Essas dificuldades são encontradas principalmente **em setores como educação e saúde, onde as mulheres compõem a maior parte da força de trabalho,** mas ainda encontram barreiras para ascender a posições de maior poder e responsabilidade.

10 Para os dados referentes a sexo, raça/cor e demais cruzamentos com essas variáveis, utilizamos a PNADc como fonte de dados. A justificativa dessa escolha é que a variável de raça/cor da RAIS para o setor público é incompleta e inconsistente.

Gráfico 14: Profissionais públicos por gênero e esfera federativa - Brasil - 1º trimestre de 2024 (números absolutos e valores percentuais)



Fonte: Elaboração própria com base em dados da PNADc.

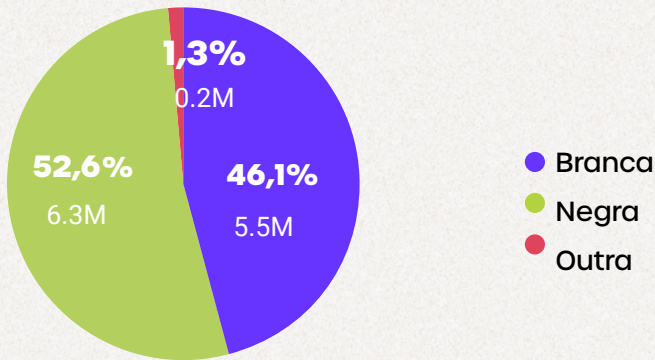
Nosso serviço público é predominantemente composto de pessoas que se autodeclaram negras

Agora **quanto ao perfil de cor/raça dos profissionais públicos brasileiros, vemos que a maior parte se considera negra**" (52,6%), enquanto 46,1% se identificam como brancos. Ainda, na categoria "outra" mostrada no gráfico a seguir, estão incluídas pessoas que se consideram amarelas, indígenas ou que responderam "ignorado", e somam 1,3% dos profissionais.

Essas proporções, no entanto, apresentam certas distorções quando comparadas com os percentuais

de cor/raça na população brasileira. Segundo o Censo de 2022¹², 56,2% da população se declaram pretos ou pardos na população brasileira, o que indica uma sub-representação deste grupo na burocracia estatal brasileira, apesar de serem maioria. Informações mais detalhadas sobre a questão racial do funcionalismo público brasileiras podem ser também consultadas no estudo [Onde estão os negros no serviço público?](#), publicado pela República.org em 2022.

Gráfico 15: Profissionais públicos por cor/raça - Brasil - 1º trimestre de 2024 (números absolutos e valores percentuais)



Fonte: Elaboração própria com base em dados da PNADc.

11 Segundo a PNADc, a categoria negros compõe o somatório das categorias "parda" e "preta". A categoria "outros" engloba amarelos, indígenas e "ignorado". Agrupamos essas categorias pois por se tratar de uma pesquisa amostral e esses grupos apresentarem uma baixa recorrência, o erro estatístico sobre eles é muito alto, o que invalida uma análise específica para qualquer uma das duas categorias.

12 Disponível em: <<https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>>.

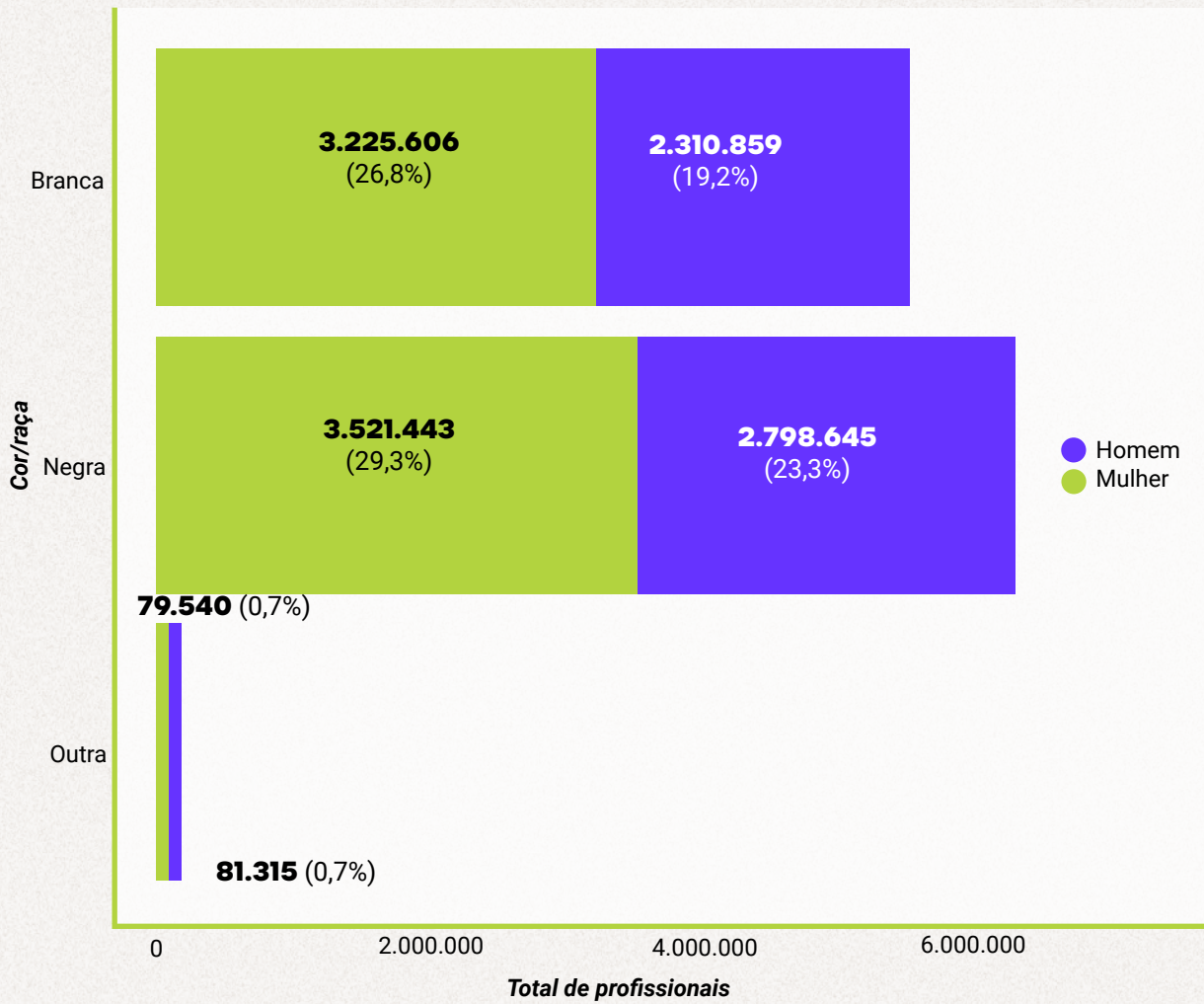
Juntando as informações sobre o gênero dos profissionais públicos brasileiros e sua cor/raça declarada, **entre os homens há 53,9% de negros**, enquanto brancos são 44,5% e 1,6% de outra cor/raça. **Para mulheres, também há prevalência das negras, com 51,6%**, enquanto brancas são 47,3% e de outra cor/raça 1,2%.

Ainda, **entre os profissionais que se consideram brancos, a maioria é de mulheres** (58,3%), enquanto homens são 41,7%. Da mesma forma, **dentre os que se**

consideram negros, a maioria é de mulheres (53,7%), enquanto homens somam 46,3%. Entre pessoas que se consideram de outra cor/raça, homens são a maioria (50,6%).

Assim, é possível observar no gráfico a seguir que **a maior parte dos profissionais públicos são mulheres negras (29,3%)**, seguidas de 26,8% de mulheres brancas, 23,3% de homens negros e 19,2% de homens brancos. Homens e mulheres de outra cor somam juntos 1,4%.

Gráfico 16: Profissionais públicos por gênero e cor/raça - Brasil - 1º trimestre de 2024 (números absolutos e valores percentuais)



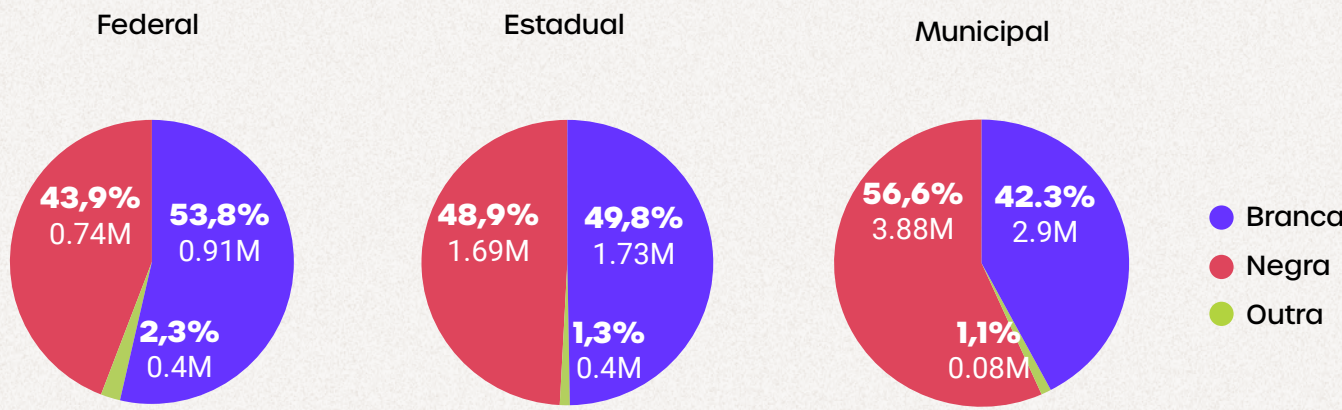
Fonte: Elaboração própria com base em dados da PNADc.

Nos municípios há maioria de profissionais negros, no governo federal a maioria é branca

E quando observada a proporção de profissionais por cor/raça dentre as esferas federativas, observamos que **nas gestões municipais a proporção de negros ultrapassa a de brancos** (56,6% versus 42,3%), enquanto **na gestão federal essa proporção se inverte: há mais profissionais que se consideram brancos** (53,8%).

Nas administrações estaduais, tais proporções são mais equilibradas, com pequena prevalência de profissionais que se consideram brancos. Lembrando a distribuição de cor/raça na população brasileira citada acima, **as administrações municipais são as mais coerentes com a proporção encontrada pelo Censo de 2022** (56,2% de pretos e pardos), além de haver mais servidores públicos na esfera municipal.

Gráfico 17: Profissionais públicos por cor/raça e esfera federativa - Brasil - 1º trimestre de 2024 (números absolutos e valores percentuais)



Fonte: Elaboração própria com base em dados da PNADc.

Na administração municipal é onde encontramos proporções de cor/raça mais próximas às do Censo de 2022

Ainda olhando para o perfil dos profissionais públicos pelo viés de gênero e de cor/raça, as informações abaixo nos mostram como tais servidores estão divididos por esfera federativa.

Focando primeiramente nos **profissionais lotados no governo federal**, como dito anteriormente, **há maior proporção de homens**, 63,8%, enquanto mulheres são 36,2%. Já com relação à cor/raça dos servidores federais, **53,8% se consideram brancos**, 43,9% se consideram negros e 2,3% de outra cor/raça.

Assim, de acordo com as porcentagens apresentadas no gráfico a seguir, é possível notar que, **entre as pessoas alocadas na administração federal, a maior parte é de homens brancos (32,1%)**, enquanto 30,4% é de homens negros, além de 21,7% de mulheres brancas e 13,5% de

mulheres negras. Pessoas de outra cor/raça somam 2,2%, sendo 1,2% de homens e 1,1% de mulheres.

Já nas administrações estaduais, o quadro se inverte em relação às proporções de gênero: há predominância de mulheres, com 50,7%, enquanto foram encontrados 49,3% homens. Ainda, **condizente com o panorama federal, nos estados foi encontrada prevalência dos que se consideram brancos**, 49,8%, contra 48,9% que se consideram negros e 1,3% de outra cor/raça.

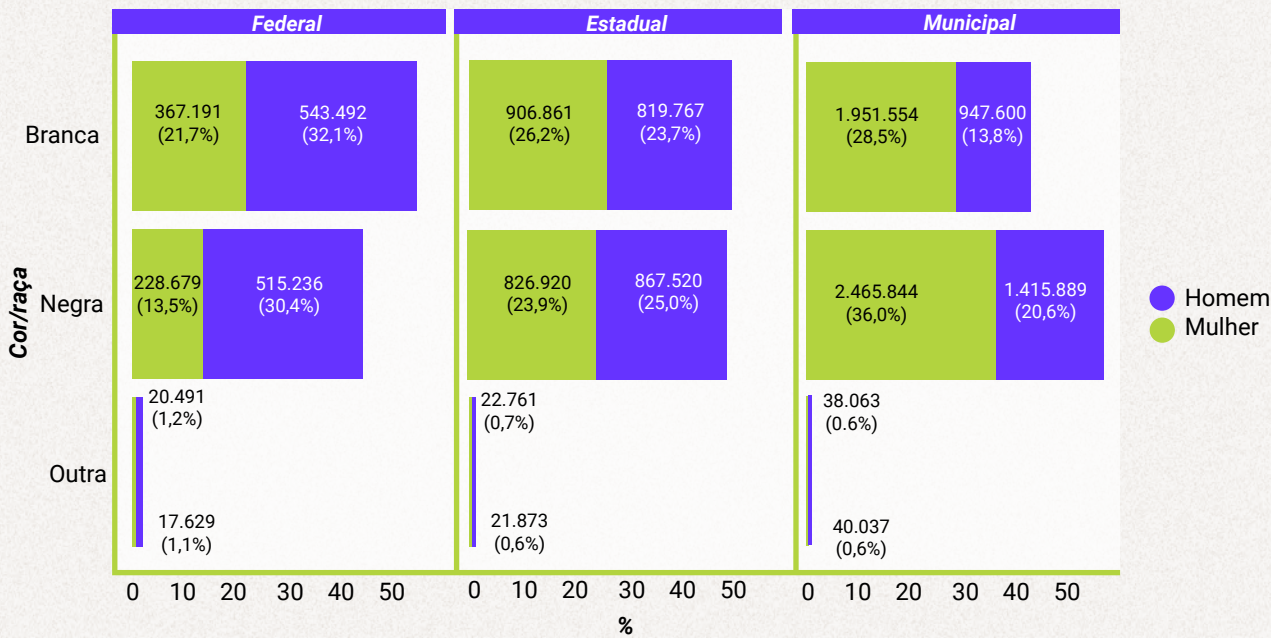
Assim, podemos afirmar que **no serviço público estadual a maior parcela de profissionais é composta por 26,2% de mulheres brancas**, além de 25,0% de homens negros, 23,9% de mulheres negras e 23,7% de homens brancos. Ainda, foram encontradas 1,3% de pessoas de outra cor/raça, sendo 0,7% homens e 0,6% mulheres.

Quanto às **administrações municipais**, como já mencionado, **foi encontrada ampla prevalência de mulheres (65,0%)**. Mas diversamente ao panorama encontrado no governo federal e nos estaduais, **nos municípios, a maior parte dos servidores se consideram negros (56,6%)**, enquanto brancos somam 42,3% e pessoas identificadas com outra cor/raça 1,1%. Entre as três esferas federativas, é nos municípios onde encontramos proporções de cor/raça mais próximas àquelas do Censo de 2022, que contabiliza 56,2% de

pretos e pardos na população brasileira.

Também de acordo com o gráfico a seguir, observamos que **mulheres negras simbolizam a maior parte dos servidores municipais**, com 36,0%, enquanto mulheres brancas são 28,5%, homens negros são 20,6% e homens brancos são 13,8%. Ainda, mulheres de outra cor/raça somam 0,5%, enquanto homens 0,6%.

Gráfico 18: Servidores públicos por gênero, cor/raça e esfera federativa - Brasil - 1º trimestre de 2024 (números absolutos e valores percentuais)



Fonte: Elaboração própria com base em dados da PNADc.

Você sabia?

A Lei de Cotas no Serviço Público Federal ainda não produziu os resultados desejados.

A lei nº 12.990 de 2014, que implementou a reserva de 20% das vagas em concursos públicos da Administração Pública Federal (APF) para pessoas negras, chegou ao seu prazo final em junho de 2024. No momento, o projeto de lei substitutivo (PL nº 1.958/2021) está em tramitação.

Em 2013, a APF possuía 37,3% vínculos ativos (219.496) de pessoas que se autodeclararam como negras, segundo dados do Painel Estatístico de Pessoal (PEP). Dados de fevereiro de 2024 demonstram que esse número agora é de 39,9% (227.776). A população brasileira é formada por 56,2% de pessoas negras e essa população não está sendo devidamente representada na burocracia pública. **Mulheres negras, por exemplo, representam 17% de todos os vínculos e correspondem a 28% da população brasileira** (IBGE, 2022). Também chama a atenção a baixa representatividade indígena na administração federal, com apenas 0,4%. A nova proposta de lei inclui também a reserva de vagas para indígenas e quilombolas.

Após dez anos de lei, fica evidente que, por uma série de fatores, **o mecanismo de reserva de vagas precisa acertar a rota para ser capaz de ter maior impacto em um próximo ciclo** — até mesmo para articular mecanismos de avaliação mais efetivos. Uma avaliação quantitativa dos resultados dessa política, realizada pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, 2021), mostrou que os 20% de reserva de vagas para negros estipulados em lei não estão sendo atingidos pela APF. A avaliação contempla os dados de todos os concursos realizados entre 2014 e 2019. Atualmente, a pesquisa está sendo atualizada com a inclusão dos concursos realizados entre 2019 e 2023. Os resultados apontam que para todos os concursos com exceção do magistério superior, do percentual de candidatos aprovados e que constam no Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE), **apenas 15,4% se declararam e/ou foram identificados como cotistas**. Para a carreira de professor do magistério superior, o percentual de nomeados em vagas reservadas para negros publicados em portarias no Diário Oficial da União (DOU) foi de 0,53%.

Podemos elencar quatro principais motivos para a não efetividade da Lei de Cotas no Serviço Público Federal:

1. Baixo número de ingressantes durante o período de implementação e pouco tempo de implementação

Ao comparar os concursos públicos federais entre os anos de 2014 a 2022, houve uma queda de 68% de ingressantes entre esses períodos (PEP, 2024). Há carreiras da APF em que não houve uma renovação dos quadros em quase 15 anos¹³, como a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), para a qual não há entrada desde 2009. Em 2012, foi autorizado um concurso em novo formato com um total de 150 vagas previstas, porém este foi cancelado em 2013 por decisão do Tribunal de Contas da União. A carreira voltará a ter ingressantes com o Concurso Nacional Unificado de 2024.

Isso não significa, contudo, que se deve abrir concursos apenas para renovar o quadro de pessoal, pois **questões de dimensionamento da força de trabalho e de sustentabilidade fiscal devem ser previamente consideradas**. Mas talvez indique que dez anos é um tempo insuficiente para visualizarmos os resultados das ações afirmativas. Uma das alterações do substitutivo do PL que está em tramitação é que, ao invés da vigência ser fixada em dez anos, esse mesmo período será aplicado apenas para que haja uma revisão. Essa mudança é importante para que, em caso de atraso na votação de um novo instrumento legislativo ao fim da vigência, a ação afirmativa não seja afetada negativamente por uma questão de não priorização da pauta ou de atrasos naturais ao processo legislativo.

2. Fragmentação das vagas em universidades

Outro fator que dificultou a mudança do perfil da APF foi a fragmentação de vagas para a carreira do magistério superior. A carreira foi responsável por 21% (33.906 ingressantes) dos concursos abertos desde 2014 até 2023.

A parte qualitativa do estudo da ENAP verificou que **nenhuma das universidades entrevistadas conseguiu preencher todas as vagas reservadas à negros nos concursos para Docentes realizados entre 2014 a 2018**. Já a parte quantitativa mostrou que há casos de universidades sem nenhum ingressante cotista,

13 Disponível em: <<https://anesp.org.br/todas-as-noticias/concurso-para-eppgg-veja-historico-de-vagas>>.

e a que apresentou a maior proporção de ingressantes foi a Universidade Federal do Sul da Bahia, com a entrada de apenas 7,74% de professores cotistas (ENAP, 2021).

Essa ausência de ingressantes por ação afirmativa se deve a diversos mecanismos de burla da política. Particularmente, pesquisa complementar produzida por pesquisadores da Univasf e do Insper ressalta, com base em uma análise de aproximadamente 10 mil editais de processos de seleção publicados entre 2014 e 2022, que são utilizados seis mecanismos: fracionamento do cargo por área, não publicidade da lei nos editais, fracionamento de elegíveis (por meio de sorteio ou outro critério arbitrário de seleção), fracionamento do cargo por localidade, fracionamento do cargo por editais e fracionamento do cargo por descentralização (OLIVEIRA, DOS SANTOS E DOS SANTOS, 2024).

O novo substitutivo da lei propõe a diminuição de três para duas o número mínimo de vagas para a aplicação da cota, o que pode resolver em parte esse problema. Além disso, foi aprovado um parágrafo que diz que “serão previstas em regulamento medidas específicas para evitar o fracionamento de vagas em mais de um certame que acarrete prejuízo à reserva de vagas de que trata esta Lei” (art. nº5, § 1º).

3. Cláusula de barreira e abertura do processo seletivo apenas com cadastro de reserva em algumas carreiras

Para além dessas carreiras do magistério superior, outras também apresentaram um baixo número de ingressantes cotistas. Esse é o caso de médicos, agentes administrativos e engenheiros, que apresentaram, respectivamente, uma entrada de 2,6%, 4,8% e 7,4% de ingressantes como cotistas (ENAP, 2021).

Dessa forma, alguns mecanismos podem explicar o fenômeno para além da fragmentação das vagas, como a cláusula de barreira nas fases do processo e a abertura de concurso apenas para cadastro de reserva.

No primeiro caso, **a cláusula de barreira das fases do processo faz com que não se tenha oferta de ingressantes por ações afirmativas ao fim do processo**. Isso acontece porque tais cláusulas são utilizadas da mesma forma para a ampla concorrência e para as cotas, e vão sendo excluídas as pessoas que ingressam por ações afirmativas.

As ações afirmativas são criadas como um mecanismo de correção das desigualdades históricas de grupos sub-representados. Portanto, as cláusulas entre as fases direcionadas para cotistas e concorrentes da ampla também devem ser ajustadas, com vistas a essa correção.

O segundo mecanismo é a realização de concurso público apenas para cadastro de reserva. Como não há um número específico de vagas de ingressantes, a ação afirmativa não se aplica. Para este caso, o substitutivo traz em seu artigo 5º que, mesmo que só haja cadastro de reserva ou menos de duas vagas, as pessoas podem se inscrever nas ações afirmativas. E em caso de abertura das vagas posteriormente, ou em caso de ampliação do número das vagas, a reserva será aplicada.

4. A lei anterior contemplava apenas cargos efetivos e não os processos para contratações temporárias.

Com a nova proposta do substitutivo, o projeto de lei contempla, além de concursos públicos para cargos efetivos e empregos públicos, a reserva de vagas em contratações realizadas por processo simplificado, como o caso de algumas contratações temporárias.

Entre os anos de 2014 e 2022, houve a entrada de 121.125 profissionais temporários na APF por meio de processo seletivo. **Caso estivesse em vigência um texto como o do substitutivo, teríamos uma entrada de 36.337 (30%) pessoas via ações afirmativas.**

Em suma, a lei de cotas representa um passo significativo em direção a um Estado mais inclusivo e democrático. **A renovação e o aprimoramento dessa legislação são essenciais para refletir a diversidade da população brasileira na administração pública.** Apesar dos desafios enfrentados, como a fragmentação das vagas e a cláusula de barreira, as propostas de alteração na lei visam minimizar essas questões e promover uma maior

representatividade de grupos historicamente sub-representados na administração pública, incluindo também indígenas e quilombolas no novo texto.

A implementação efetiva das ações afirmativas é crucial para corrigir desigualdades históricas e garantir que cidadãos tenham oportunidades mais igualitárias de compor o corpo burocrático do país. Com a adoção de mecanismos mais eficazes e a inclusão de contratações temporárias sob o escopo da lei, é possível fortalecer o caminho para **construir um serviço público que verdadeiramente espelha nossa rica diversidade cultural e étnica.**

Referências

Escola Nacional de Administração Pública - ENAP (2021). Pesquisa de avaliação da política de cotas no serviço público e elaboração de metodologia para avaliação da lei de cotas raciais e sociais nas Universidades e Institutos Federais. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6672>.

Oliveira, A., Dos Santos, A., dos Santos, E. (2024). A implementação da lei nº 12.990/2024: um cenário devastador de fraudes. Disponível em: https://www.observatorioopara.com.br/docs/relatorio_lei12990-2014.pdf

Nos cargos de liderança, há predominância de homens brancos

Com base na PNADc¹⁴, **entre aqueles que ocupam cargos de liderança, há um equilíbrio de gênero, embora a maior proporção seja de homens.** Dos 405.228 profissionais públicos identificados como lideranças, homens representam 50,1%, enquanto mulheres constituem 49,9%.

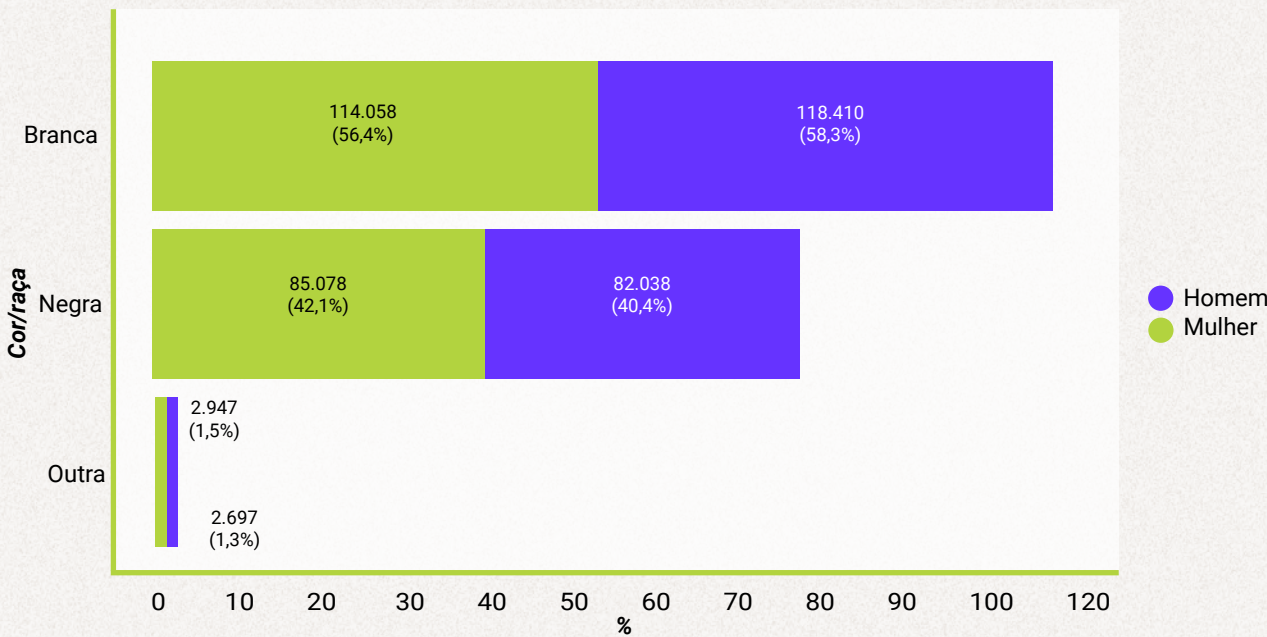
No entanto, ainda observando esses dados sob a perspectiva racial, podemos apreender que **profissionais públicos com cargos de liderança são em sua maioria brancos, com 57,4%**, contra 41,2% que se consideram negros e 1,4% de pessoas que se consideram de outra cor/raça.

Entre aqueles considerados brancos, homens são prevalentes, com 50,9% do total de pessoas com cargos de liderança, em comparação com 49,1% de mulheres. Já **entre aqueles que se consideram negros, o cenário é inverso: há uma maior proporção de mulheres**, com 50,9%, enquanto homens são 49,1%.

Ainda, de acordo com o gráfico a seguir, é possível perceber que **entre os homens, brancos são 58,3%**, enquanto aqueles que se consideram negros são 40,4% e de outra cor/raça 1,3%. **Entre as mulheres, também há maioria que se considera branca, com 56,4%**. Mulheres negras são 42,1%, além de 1,5% que se consideram de outra cor/raça.

Em resumo, esses dados revelam nuances importantes não somente sobre a distribuição de cor/raça como também sobre a de gênero nos cargos de liderança, destacando uma **predominância de homens brancos**. Esse quadro é diferente da realidade encontrada quando analisamos o total de profissionais públicos: **enquanto há 52,6% de negros na Administração pública brasileira, para cargos de liderança a proporção é de 41,2%**. Da mesma forma, a sub-representação de gênero também chama a atenção, pois **mulheres representam 56,8% do setor público, enquanto constituem 49,9% dos cargos de liderança**.

Gráfico 19: Profissionais públicos em posições de liderança por gênero e cor/raça - Brasil - 1º trimestre de 2024 (números absolutos e valores percentuais)



Fonte: Elaboração própria com base em dados da PNADc.

Você sabia?

Lideranças competentes e diversas são necessárias para melhoria do serviço público.

Pessoas que ocupam cargos de alta liderança no setor público são responsáveis por liderar políticas e programas que traduzem as prioridades dos governos eleitos. Elas possuem a prerrogativa, sob o respaldo das lideranças políticas, de desenhar políticas públicas e de se responsabilizar perante à sociedade pelos seus efeitos (e não efeitos). **Particularmente, lideranças exercem três papéis estratégicos em governos: (i) papel político, de articulação entre os políticos eleitos e o corpo burocrático; (ii) papel de gerenciamento de times e recursos orçamentários; e (iii) papel técnico de desenho de políticas/ações e potencializador da capacidade de execução das organizações** (OCDE, 2022).

A capacidade de executar essas funções e apresentar respostas rápidas e eficientes para os desafios da gestão pública requer, no entanto, que esses cargos sejam ocupados por pessoas tecnicamente competentes, socialmente diversas e vocacionadas para o serviço público. Líderes que atendem a esses critérios têm maior potencial de pensar soluções inovadoras e engajar seus times para que tenham melhor performance. Tal conexão entre líderes efetivos e engajamento de times têm sido empiricamente demonstrada através de correlações observadas em surveys de engajamento conduzidos nas burocracias de diversos países (OCDE, 2022). Embora não haja, até o momento, evidências causais

sobre o efeito das lideranças nesse contexto, há certo consenso na literatura de administração pública a respeito da correlação positiva entre liderança, motivação e performance dos liderados (ORAZI *et al.*, 2013; ELDOR, 2018; ANCARINI, 2020).

A diversidade é particularmente importante, pois lideranças que representam a diversidade da população contribuem para governos mais efetivos e legítimos. A teoria da burocracia representativa destaca três vias de representação: passiva, simbólica e ativa (MEIER, 2019). A primeira delas opera pela lógica de espelhamento, isto é, quando a diversidade da sociedade está estatisticamente representada na burocracia, em todos os níveis de hierarquia. Tal representação pode resultar em representatividade simbólica e ativa. A via simbólica atua no sentido de aumentar a legitimidade que a sociedade atribui às políticas públicas. A representatividade ativa, por sua vez, ocorre na medida em que pessoas com perfis sociais e, portanto, trajetórias diferentes têm maior capacidade de identificar corretamente as causas e potenciais soluções para os problemas sociais enfrentados pelos mesmos grupos.

Dada a importância da profissionalização do quadro de lideranças de alto escalão, países da OCDE têm implementado um Sistema de Alta Direção Pública (SADP), definido como um “conjunto de arranjos institucionais formais e informais que configuram os processos de atração, seleção, contratação, desempenho, avaliação, retenção e desenvolvimento das autoridades máximas não políticas do Estado — isto é, aquelas que estão abaixo das autoridades de designação direta ou por eleição popular — e que os diferenciam do restante da administração pública” (WEBER *et al.*, 2017., pg.1).

Tipicamente, o **SADP estrutura-se tipicamente em cinco pilares: atração e pré-seleção, gestão de desempenho, gestão de**

14 Consideramos pessoas em posições de liderança aquelas que, na PNADc, na variável VD4011 (Grupamentos ocupacionais do trabalho principal da semana de referência para pessoas de 14 anos ou mais de idade), foram categorizadas como “Diretores e gerentes”.

desenvolvimento e engajamento de equipes¹⁵. O primeiro pilar é o de atração de pessoas vocacionadas para o serviço público. Isso é importante porque evidências têm mostrado uma associação positiva entre alta motivação para o serviço público e desempenho (FRANÇOIS e VLASSOPOULOS, 2008; CHRISTENSEN, 2017; RITZ, 2016; FINAN *et al.*, 2017).

O segundo pilar é o de pré-seleção de candidatos via processos seletivos que considerem diversidade, competências técnicas e habilidades socioemocionais. Chamamos de pré-seleção porque a seleção final deve ser feita pela liderança política ou a liderança mais alta do órgão, a fim de equilibrar competências técnicas e alinhamento político. Há algumas razões para esse equilíbrio ser necessário. Primeiro, porque políticos são eleitos democraticamente para implementar sua agenda política e isso só poderá ser feito se os cargos de liderança forem compostos por pessoas fiéis à essa agenda. Em segundo lugar, garantir o poder de escolha de políticos é uma condição importante para a viabilidade e perenidade desses modelos de contratação. Por fim, a literatura recente tem demonstrado que o alinhamento político pode levar a melhores serviços públicos, na medida em que a conexão entre políticos e burocratas têm o potencial de garantir acesso a recursos materiais e não-materiais, melhorar monitoramento, facilitar a aplicação de recompensas e punições e alinhar incentivos, não com o objetivo de obter benefícios privados, mas para aprimorar a capacidade de execução de burocratas.

Particularmente, Toral (2023) combinou métodos causais e entrevistas com burocratas em municípios brasileiros e encontrou que diretores escolares (nomeados politicamente) que perdem suas conexões com o governo local (depois que o prefeito que os indicou é eliminado), experimentam uma queda na qualidade de suas escolas em comparação com diretores não nomeados. Isto é, conexões políticas podem ser mobilizadas para aumentar a eficácia burocrática. Por outro lado, diretores escolares nomeados politicamente que atingem sua meta em um indicador de qualidade escolar altamente visível têm menos probabilidade de serem substituídos, enquanto o cumprimento da meta não tem efeito sobre a rotatividade de diretores escolares não nomeados. Este resultado mostra que o patrocínio pode aumentar a responsabilidade burocrática. Em relação a potenciais mecanismos, resultados de um experimento conjunto mostram que políticos revelam perceber os burocratas com conexões políticas como sendo mais receptivos, melhores em se comunicar com eles e mais propensos a exercer maior esforço.

O terceiro pilar é o de desempenho, que tem como objetivo garantir que a performance dessas lideranças seja avaliada periodicamente de acordo com critérios objetivos, mensuráveis e que traduzem as prioridades do governo. Tal política tem duas finalidades principais: acompanhar o atingimento das metas da organização e subsidiar políticas de incentivos de acordo com o desempenho das lideranças. Isto é, a gestão de desempenho busca reconhecer lideranças com alta performance e propor estratégias de alavancagem para lideranças com desempenho insuficiente.

O quarto pilar é o de desenvolvimento, que diz respeito à implementação de planos de desenvolvimento, que podem ser tanto individuais como coletivos, para endereçar competências e habilidades que precisam ser construídas ou aprimoradas. Além disso, o pilar de desenvolvimento também pode incentivar a construção de *networks*, mentorias, apoio de pares e compartilhamento de práticas. As evidências sobre capacitação contínua de lideranças são mais escassas, mas estudos de casos recentes destacam que a eficácia desses programas depende da

capacidade de promover trilhas de desenvolvimento atraentes, que tenham aplicabilidade prática e que se encaixem na rotina dos líderes (OCDE, 2022).

O quinto pilar é o de engajamento de times, que tem como objetivo garantir o envolvimento das equipes nas tomadas de decisão e o alinhamento contínuo sobre a missão e prioridades da organização. Este pilar é um dos mecanismos pelo qual o efeito de lideranças sobre o serviço público é positivo. Para ter o impacto desejado, líderes precisam utilizar diferentes instrumentos das políticas de gestão de pessoas para motivar suas equipes, garantindo a potencialização de suas habilidades e a geração de oportunidades de aprendizado.

O aperfeiçoamento das políticas de gestão de lideranças é, portanto, essencial para que as lideranças públicas representem a sociedade, sejam bem selecionadas e tenham seu desempenho e desenvolvimento acompanhado durante toda a trajetória, contribuindo para uma maior efetividade das políticas públicas.

Referências

Ancarani, A. et al., 2020. Promoting work engagement in public administrations: the role of middle managers' leadership. *Public Management Review*, 1–30.

Christensen, R., Paarlberg, L. and Perry, J., 2017. Public Service Motivation Research: Lessons for Practice. *Public Administration Review*, *Volume77*, *Issue4*.

Eldor, L., 2018. Public Service Sector: The Compassionate Workplace—The Effect of Compassion and Stress on Employee Engagement, Burnout, and Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *Volume 28*, *Issue 1*.

Finan, F. et al., 2017. Chapter 6 - The Personnel Economics of the Developing State, Editor(s): Abhijit Vinayak Banerjee, Esther Duflo, *Handbook of Economic Field Experiments*, North-Holland, *Volume 2*.

Francois, P. and Vlassopoulos, M., 2008. Pro-Social Motivation and the Delivery of Social Services. *CESifo Economic Studies*. 54. 22-54.

Meier, K. (2019). *Theoretical Frontiers in Representative Bureaucracy: New Directions for Research*. Perspectives on Public Management and Governance, Oxford University Press on behalf of the Public Management Research Association: Oxford, pp. 39–56.

OCDE, 2022. Leadership for a high performing civil service: Towards senior civil service systems in OECD countries. *OECD Working Papers on Public Governance* No. 40.

Orazi et al., 2013. Public sector leadership: new perspectives for research and practice. *International Review of Administrative Sciences*, 79(3), pp. 486–504.

Ritz, A., Brewer, G. and Neumann, O., 2016. Public Service Motivation: A Systematic Literature Review and Outlook. *Public Administration Review*, *Volume76*, *Issue3*.

Toral, G., 2023. How Patronage Delivers: Political Appointments, Bureaucratic Accountability, and Service Delivery in Brazil. *American Journal of Political Science*.

Weber, A. et al., 2017. Como desenhar e implementar um quadro de direção profissionalizado?: opções para uma gestão pública “à la carte”. Nota técnica do BID ; 1240.

Resumo

Ao longo dos anos, o corpo burocrático brasileiro tem se tornado cada vez mais escolarizado, refletido no aumento da proporção de pessoas com ensino superior completo. Essa crescente qualificação é um indicativo positivo do desenvolvimento da administração pública no país. Em termos de idade, a maioria dos servidores públicos está na faixa etária entre 30 e 49 anos, o que aponta para um envelhecimento gradual da nossa burocracia.

No que diz respeito ao gênero, as mulheres são predominantes na administração pública brasileira, representando 56,8% da força de trabalho. Proporcionalmente, há mais mulheres no serviço público municipal do que no federal, enquanto nos estados essas proporções são mais equilibradas. Esse cenário destaca a importância das mulheres na gestão pública e a necessidade de continuar promovendo a igualdade de gênero em todas as esferas governamentais.

A questão racial também é significativa, com 52,6% dos servidores se considerando negros, um número que se aproxima da proporção de 56,2% de pretos ou pardos na população brasileira, conforme o Censo de 2022. Entre

os servidores que se consideram brancos, a maioria é de mulheres, e o mesmo ocorre entre os servidores que se consideram negros. Esse dado revela uma diversidade crescente, mas também aponta para a necessidade de políticas que promovam a inclusão e a equidade racial.

Quanto ao perfil de servidores nas diferentes esferas federativas, no governo federal, há maior proporção de homens e 53,8% se consideram brancos. Já nas administrações estaduais, o quadro se inverte em relação às proporções de gênero: há predominância de mulheres, mesmo permanecendo a prevalência de pessoas que se consideram brancas. Nos municípios, a maior parte dos servidores se consideram negros, com 56,6%.

Quanto ao perfil de cargos de liderança, há um equilíbrio de gênero, embora a maior proporção seja de homens. A maioria desses cargos é composta por pessoas brancas, com 57,4%. Enquanto há 52,6% de negros na administração pública brasileira, para cargos de liderança a proporção é de 41,2%. Da mesma forma, mulheres representam 56,8% do setor público, enquanto constituem 49,9% dos cargos de liderança.

15 Para mais detalhes, ver guias de implementação:
<<https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/guia-pratico-1-identificando-cargos-de-lideranca/>>.
<<https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/guia-pratico-para-engajamento-de-equipes/>>.
<<https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/gestao-de-desempenho-e-desenvolvimento-guia-para-implementacao/>>.

1.4. O perfil de remuneração de servidores públicos também é desigual

Existe um prêmio salarial de se trabalhar no setor público

Comparações entre setor público e setor privado costumam gerar debates acalorados na mídia, mas é preciso qualificar a conversa para evitar interpretações simplistas ou implicações contraproducentes de política pública.

Em primeiro lugar, é importante esclarecer que o prêmio salarial de se trabalhar no setor público (em comparação com o setor privado) é um dado observado em muitos países. **Prêmio salarial é a diferença de remuneração favorável aos trabalhadores do setor público em comparação com os do setor privado que tenham as mesmas características observáveis** (como escolaridade, experiência, idade e sexo), indicando, de maneira geral, que **o setor público paga mais do que o setor privado pelos mesmos atributos dos trabalhadores**. Quando esta diferença é negativa, dizemos que há uma penalidade de se trabalhar no setor público. Análise feita pelo Banco Mundial (Gindling, *et al.*, 2019) com 91 países de todas as regiões do mundo, incluindo o Brasil, evidencia a existência desse prêmio, mas também mostra que **a sua magnitude varia de acordo com o grupo de comparação no setor privado e o nível de escolaridade dos trabalhadores**.

Quando comparamos o setor público apenas com o setor privado formal, o prêmio do setor público cai em quase todos os países, desaparecendo em muitos outros. Neste caso, menos da metade dos países da amostra tem prêmio salarial positivo (46%). Além disso, os autores mostraram que o prêmio salarial do setor público não é mais alto nos países em desenvolvimento do que em países de alta renda. **Por outro lado, quando incluímos o setor informal na análise, o setor público apresenta um prêmio salarial em 68% dos países da**

amostra e, consistente com a literatura sobre o tema, o prêmio do setor público passa a ser maior nos países em desenvolvimento em comparação com os países de alta renda.

A escolha do grupo de comparação “correto” não é um consenso entre pesquisadores. Por um lado, comparar o setor público com o setor privado informal pode não ser uma boa comparação, uma vez que o primeiro está sujeito a legislações trabalhistas e o segundo não, o que torna esses grupos muito diferentes. Todavia, **em muitos países em desenvolvimento, como o Brasil, o setor informal é uma parcela muito grande da economia, o que implica que um trabalhador de baixa qualificação no setor público estaria, com alguma probabilidade, no setor informal, caso estivesse no setor privado**. Por essa ótica, incluir o setor informal na comparação pode fazer sentido.

Outra limitação importante a ser considerada ao se analisar dados de prêmio salarial é que esta estimativa é controlada apenas por variáveis observáveis dos trabalhadores. Existe um conjunto de variáveis não observáveis (por exemplo, motivação, preferência de risco, etc.) que está correlacionada com a escolha de ir para o setor público e que também impacta o salário, mas que não são consideradas, uma vez que não há dados sobre isso.

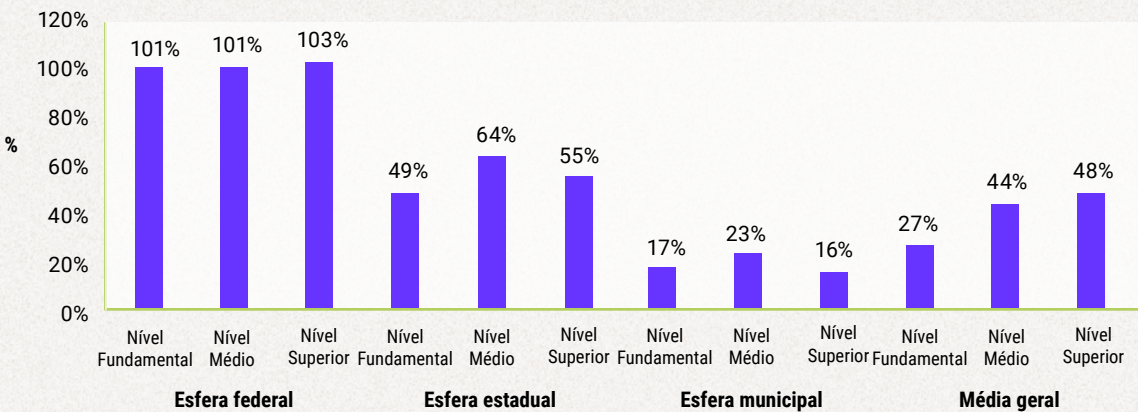
Além de comparar o setor público com setor privado formal e informal, é importante analisar a diferença do prêmio por nível de escolaridade e por esfera. **A tendência encontrada neste grupo de 91 países é de que trabalhadores com menor nível educacional são mais propensos a ter prêmios salariais do que**

aqueles com ensino superior e pós-graduação. Ou seja, trabalhadores com menor nível educacional tendem a ganhar mais no setor público do que no privado. Mesmo comparando trabalhadores com características observáveis similares em ocupações similares, **o prêmio salarial estimado é maior para trabalhadores com baixa qualificação**.

Especificamente para o Brasil, um estudo do IPEA (Costa *et al.*, 2020) com dados da PNADc (que inclui o setor privado informal), evidencia **diferenças no valor do prêmio por esfera e nível de escolaridade**. Conforme mostra o gráfico abaixo, **entretanto, o prêmio salarial é positivo para todos os níveis de escolaridade e em**

todas as esferas. O primeiro ponto de destaque é que o prêmio salarial na esfera municipal é baixo, apesar de positivo. Já na esfera federal, o prêmio é de quase 100%. Ao desagregar por nível de escolaridade, vemos que no nível federal o prêmio é relativamente constante para todos os grupos. Já nos níveis estadual e municipal, o maior prêmio é o de trabalhadores com ensino médio, o que está relativamente alinhado à tendência encontrada pelo estudo do Banco Mundial (Gindling, *et al.*, 2019). Outros estudos corroboram a existência desse prêmio salarial para ocupações de escolaridade baixa, embora a sua magnitude varie de acordo com a base de dados e a metodologia utilizadas.

Gráfico 20: Prêmio salarial do setor público por esfera de governo e nível de escolaridade - Brasil - 2018



Fonte: Adaptado de Costa et al. (2020).

Embora o prêmio salarial do setor público seja positivo, tanto no Brasil como em boa parte dos países, temos que tomar cuidado com as implicações de política pública que fazemos a partir desses dados. A prescrição “aproximar o setor público do setor privado” precisa ser feita com cuidado, uma vez que o Brasil conta com um mercado de trabalho informal e formal precarizado relevante (de acordo com o IBGE, 40,1% dos trabalhadores brasileiros

estão no mercado informal¹⁶). Muitas das carreiras no setor público de baixa qualificação, que ganham prêmios maiores, podem não ter salários altos em valor absoluto. A questão é que trabalhadores semelhantes no setor privado (formal e informal) podem ser muito mal remunerados. **Reconhecer a existência do prêmio é importante, no entanto, para apontar caminhos para reduzir as verdadeiras desigualdades do setor público.**

16 PNADc, 2021. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html>>. Último acesso em agosto de 2023.

Apesar de maioria no serviço público, mulheres negras recebem remunerações mais baixas

Mesmo com a possibilidade de prêmio salarial, é preciso olhar para as desigualdades salariais encontradas no serviço público. Uma questão importante a ser aprofundada é a relação da tríade gênero, cor/raça e remunerações. Assim, nos debruçando sobre o perfil de gênero e cor/raça dos profissionais públicos de acordo com suas faixas salariais, também vemos importantes discrepâncias que apontam para as diversas sub-representações de parcelas da população no serviço público brasileiro.

Na faixa de remuneração com valores mais baixos (de 0 a 0,5 salário mínimo), vemos que a maior parcela de servidores é de mulheres negras (42,3%), seguidas de 22,9% de mulheres brancas. Ainda, compõem esta faixa homens negros, com 21,2% da força de trabalho

municipal, e homens brancos são somente 12,6%, sendo esta a menor fatia de homens brancos encontrada em todas as faixas de renda.

Por outro lado, na faixa salarial mais elevada, entre 10 e 20 salários mínimos, a prevalência é de homens brancos, com 45,1%, enquanto mulheres brancas somam 23,7%, 20,2% de homens negros e somente 8,5% de mulheres negras. Ou seja, apesar de maioria no serviço público brasileiro, mulheres negras são as que recebem as remunerações mais baixas.

Esse dado é coerente com a esfera federativa onde as mulheres são mais prevalentes, nos municípios, onde há remunerações mais baixas do que aquelas encontradas no serviço público federal e nos estados.

Gráfico 21: Profissionais públicos por gênero, cor/raça e faixa salarial - Brasil - 1º trimestre de 2024 (números absolutos e valores percentuais)



Fonte: Elaboração própria com base em dados da PNADc.

A tabela a seguir também nos ajuda a notar as discrepâncias salariais de gênero e raça. Considerando o total de servidores, **mulheres negras estão mais presentes nas faixas de renda mais baixas (até 3 salários mínimos)**. À medida que as remunerações aumentam, vemos menores proporções de mulheres, ao passo que homens, principalmente brancos, se mostram melhor representados.

Tabela 1 - Profissionais públicos por gênero, cor/raça e faixa salarial - Brasil - 1º trimestre de 2024 (valores percentuais)

	Homens brancos (%)	Mulheres brancas (%)	Homens negros (%)	Mulheres negras (%)	Homens de outra cor (%)	Mulheres de outra cor (%)	Total (%)
0,5 SM a 1 SM	1,8	3,4	4,2	7,2	0,1	0,1	16,8
2 SM a 3 SM	7,2	13,6	10,9	15,7	0,2	0,3	47,9
4 SM a 5 SM	4,2	5,6	4,5	4,2	0,1	0,2	18,7
6 SM a 10 SM	3,6	3,0	2,6	1,7	0,1	0,1	11,1
11 SM a 20 SM	2,1	1,1	0,9	0,4	0,1	0,0	4,7
21 SM ou mais	0,4	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,8
Total (%)	19,2	26,9	23,3	29,3	0,7	0,7	100,0

Fonte: Elaboração própria com base em dados da PNADc, disponível no República em Dados.

As remunerações mais elevadas estão concentradas nos poderes judiciário e legislativo federal

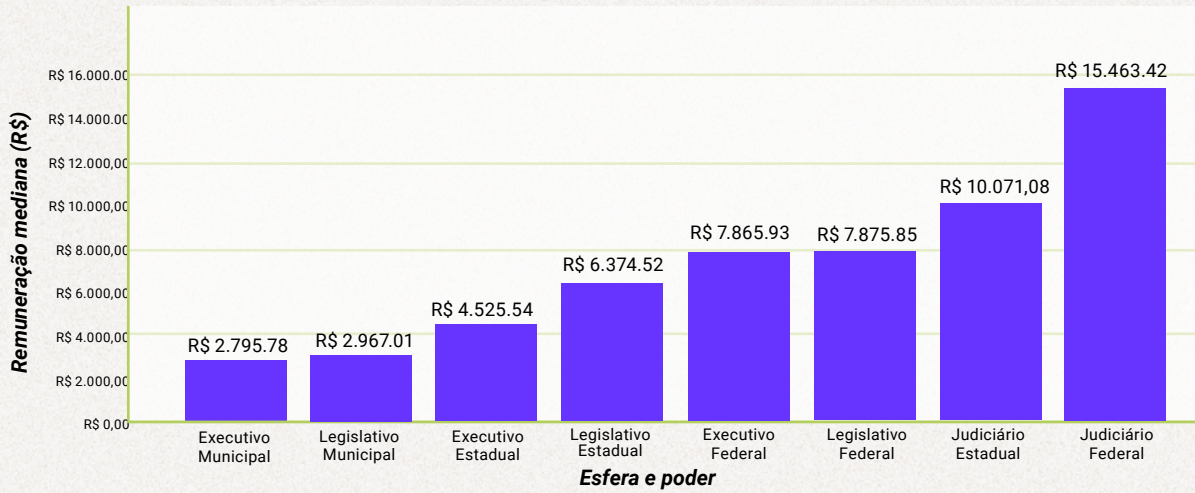
A maior parte do serviço público não ganha salários elevados. Dados da RAIS de 2022 mostram que a mediana¹⁷ da remuneração mensal no executivo municipal, que concentra 47,9% de todos os servidores públicos civis do país, é de apenas R\$2.795 reais. Os maiores valores estão no poder judiciário, tanto federal como estadual, com medianas de, aproximadamente, 15 mil e 10 mil, respectivamente, e nos poderes legislativo e executivo federal, que apresentam remunerações medianas de, aproximadamente, 8 mil reais, conforme pode ser observado no gráfico 22. Já o gráfico 23 nos permite observar que, nos três últimos decis¹⁸ da distribuição, o legislativo federal concentra os salários mais elevados, conforme pode ser visto nos quadrados mais escuros do mosaico, com valores que superam 30 mil a partir do 8º decil, ou seja, 20% dos profissionais recebem acima de R\$ 31.428,00. No judiciário federal, 30% dos profissionais recebem acima de R\$ 20.343,00.

Analisando outros pontos da distribuição, 75% (3º quartil) de todos os profissionais públicos civis recebem até R\$ 6.432,00, sendo que dentro das esferas e poderes, 75% dos profissionais do executivo municipal recebem até R\$ 4.551,00 e no judiciário federal esse valor é de R\$ 21.386,00. Importante ressaltar, no entanto, que na mediana do judiciário federal estão inclusas outras carreiras que não os juizes, o que puxa a mediana para baixo. 90% dos profissionais públicos civis recebem no máximo até R\$ 11.688,00. Dentro do poder executivo, 90% deles recebem até R\$ 9.685,00. Já no judiciário, esse valor é de R\$ 25.971,11 e no legislativo federal é de R\$ 36.164,00. Dentro do executivo, a mediana do executivo federal é superior ao 9º decil do municipal, ou seja, apenas 10% do executivo municipal recebe acima de R\$ 7.026,79, enquanto 50% do executivo federal recebe acima de R\$ 7.865,00.

17 Medida de tendência central que ao dividirmos uma distribuição em ordem crescente pela metade, corresponde ao valor da posição do meio. Falar que 50% da distribuição recebe até aquele valor é uma forma equivalente.

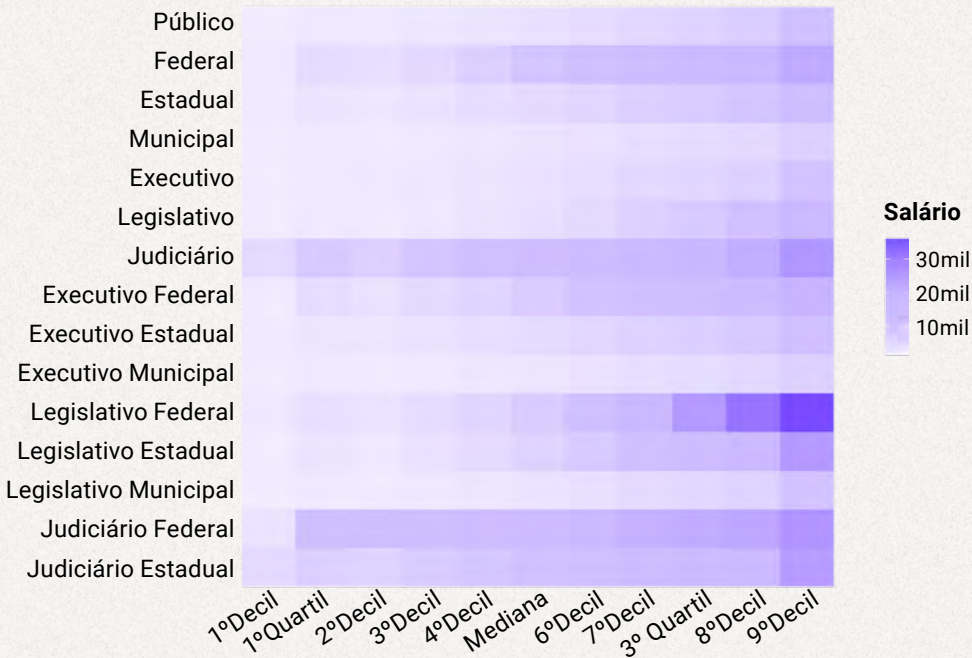
18 Os decis são os 9 pontos que dividem a distribuição de valores em 10 partes iguais, abrangendo, cada parte, 10% do número total da distribuição.

Gráfico 22: Remuneração mensal por poder e esfera federativa entre civis - Brasil - 2022 (mediana em reais)



Fonte: Elaboração própria com base em dados da RAIS.Clique aqui para acessar o gráfico no República em Dados.

Gráfico 23: Remuneração mensal por poder e esfera federativa entre civis - Brasil - 2022 (decis em reais)



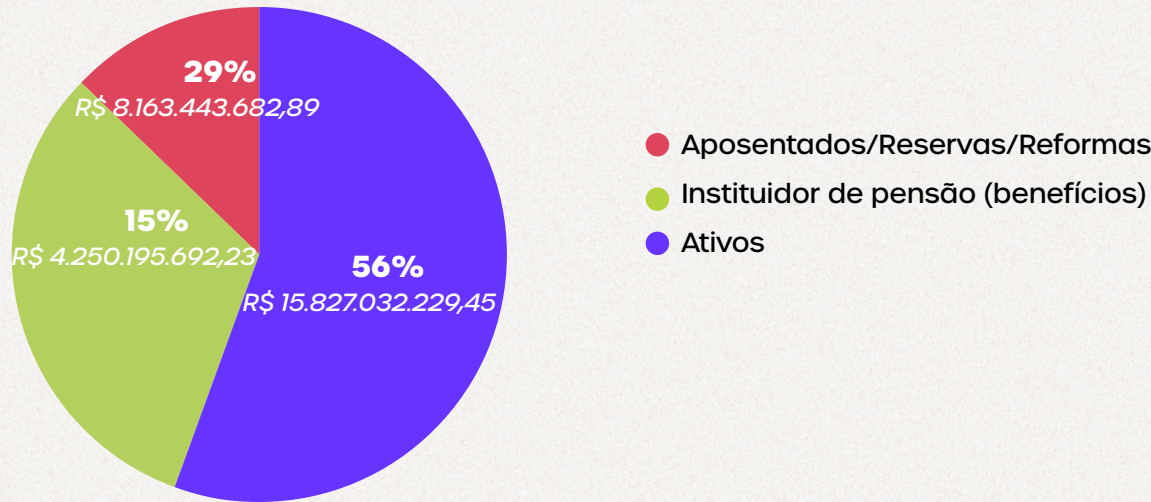
Fonte: Elaboração própria com base em dados da RAIS.

Alguns servidores inativos e pensionistas custam caro

Para se pensar na sustentabilidade fiscal do serviço público e na própria capacidade orçamentária para contratação de profissionais da ativa, é importante pensar nas despesas geradas por inativos e pensionistas vinculados à administração pública. Há entes que possuem um regime próprio de previdência social (RPPS), o que acaba por onerar as despesas de pessoal. No Brasil, 37,7% dos municípios, o governo federal e todos os governos estaduais têm regimes próprios de previdência (Banco Mundial, 2019, p.14). **O Brasil gasta 4,87% do**

PIB com gastos com inativos e previdência social e eles são mais expressivos na esfera federal, enquanto nos municípios a maior proporção de despesas é com ativos (KARPOWICZ e SOTO, 2018)¹⁹. **No governo federal, 43,9% dos gastos com pessoal são direcionados a inativos e pensionistas**, como é possível ver no gráfico 24.

Gráfico 24: Despesas com pessoal da ativa e previdência social - Executivo Federal - Agosto de 2024 (em reais)



Fonte: Elaborado a partir do Painel Estatístico de Pessoal (agosto de 2024).

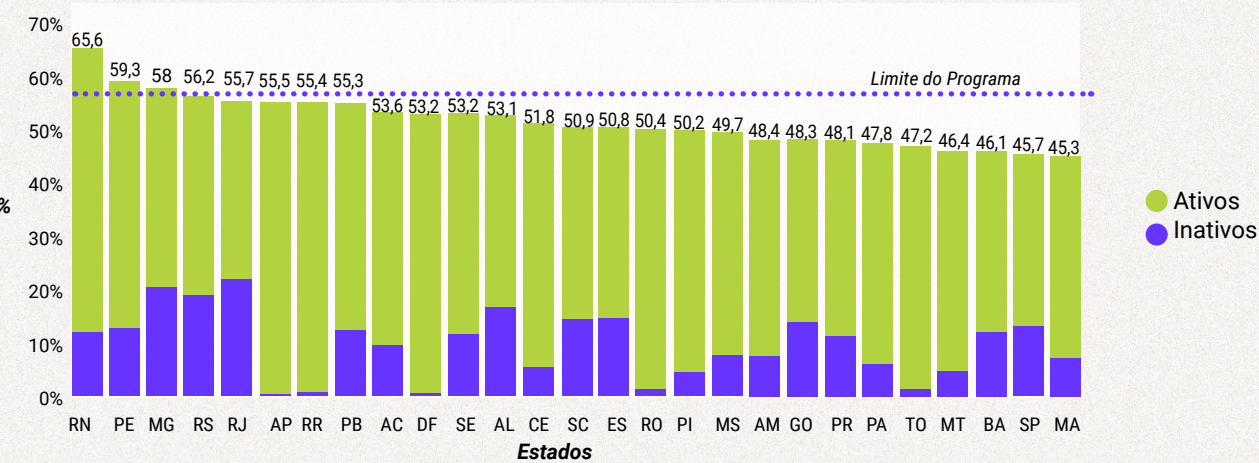
O custeio integral do Estado brasileiro com a previdência de servidores em Regime Jurídico Único (RJU) explica esse alto gasto com contribuições sociais. Com a Constituição de 1988, muitos dos profissionais que trabalhavam no serviço público como celetistas foram absorvidos para o RJU e entraram nas contas da previdência própria sem contribuírem para tal durante seu período de trabalho, o que contribuiu para o agravamento desse cenário (OLIVEIRA, BELTRÃO e FERREIRA, 1997; RANGEL e SABOIA, 2015). Entretanto, a última reforma da previdência (BRASIL, 2019) já colaborou para desonerar a folha com aposentados e pensionistas civis com o aumento de alíquotas de contribuição e aumento da idade mínima para aposentadoria.

Nos governos estaduais, mesmo nos estados com

as maiores proporções de gasto com inativos e pensionistas, como é o caso de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, eles não chegam a 40% do total gasto com pessoal. Entretanto, oito estados e o Distrito Federal estão a menos de 5 pontos percentuais do limite prudencial do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, que é de 57%. Três estados já ultrapassaram o limite: Rio Grande do Norte, Pernambuco e Minas Gerais. **Os estados brasileiros, embora em situação não tão crítica quanto à União em relação ao comprometimento da folha de pagamento com inativos e pensionistas, estão próximos do limite financeiro em relação à sustentabilidade de seus próprios RPPS.** Essa situação exige que os estados busquem soluções urgentes para equilibrar suas contas previdenciárias, uma vez que já operam perto de seus limites orçamentários.

19 Há comparações internacionais que apontam para um gasto com pessoal do governo geral do Brasil de aproximadamente 13% em relação ao PIB e comparam com outros países que possuem gastos abaixo. Entretanto, qualquer comparação desse gênero com o PIB de um país deve ser feita com cautela, por dois motivos principais: o primeiro é que há uma diferença de países com uma previdência pública própria, onde os inativos e pensionistas entram na conta e aqueles que consideram apenas os gastos com ativos. O segundo fator é a comparação em relação ao PIB e não em relação à receita corrente líquida, o que faz com que países com o PIB muito elevado pareçam gastar pouco com pessoal, ao passo que países com baixo PIB tenham proporções maiores, mesmo sendo casos onde há maiores necessidades de gastos sociais e por isso precisam de um maior investimento estatal.

Gráfico 25: Relação entre despesa com pessoal e receita corrente líquida - estados e Distrito Federal - 2022

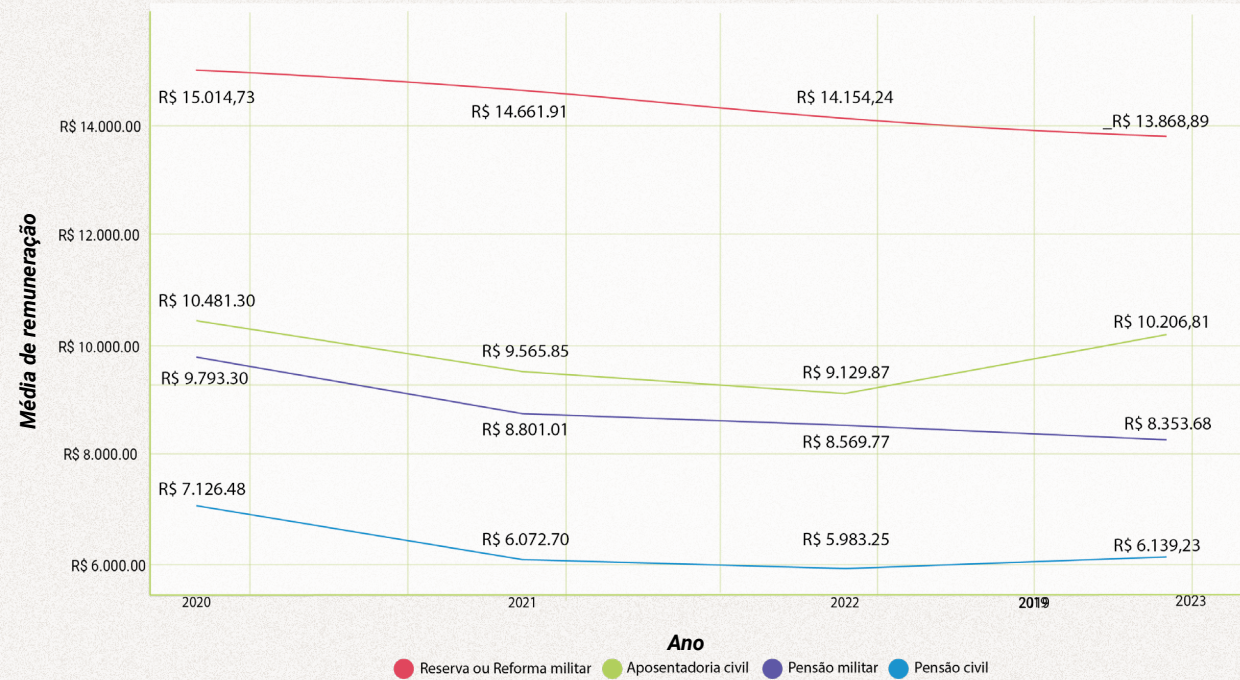


Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, 2022.

O foco, no entanto, não deve ser apenas enxugar a folha de inativos e pensionistas de maneira indiscriminada, mas, sim, identificar e corrigir desigualdades e distorções. **No governo federal, as Forças Armadas se destacam nas despesas com inativos e pensionistas.** Além de apresentarem as maiores médias de remuneração comparados aos mesmos grupos de gastos de

servidores civis, como pode ser visto no gráfico 26 a seguir, também concentram 31,9% de toda a despesa de inativos e 52,8% das despesas de pensionistas. **A média da pensão militar é 36,1% maior que a pensão civil** e o valor pago a servidores da reserva e reformados é em média 35,9% maior que as aposentadorias civis federais.

Gráfico 26: Médias de remuneração de aposentados, pensionistas reserva e reforma - Executivo Federal - 2020 a 2023 (em reais)



Fonte: Elaborado pela República.org com base em CGU, 2024. [Clique aqui para acessar o gráfico no República em Dados.](#)

Mesmo passando por uma reforma em 2019, a partir da lei nº 13.954, a qual aumentou a alíquota de contribuição dos militares das Forças Armadas da ativa, há alguns fatores que inflam seus gastos de inativos e pensionistas. Um deles é **a pensão por morte destinada a filhas não inválidas que são pensionistas vitalícias, regra que foi extinta para quem entrou nas forças armadas a partir de 2001, mas que ainda gera altos custos para o Estado brasileiro e que se torna um passivo a longo prazo** (mais detalhes podem ser vistos no box abaixo). O segundo fator é a **dupla ascensão de patentes quando o militar entra para reserva e depois é reformado**. O terceiro fator é a **ausência de idade mínima para se aposentar**. Os militares iam para reserva com 30 anos de serviço e, a partir de 2019, esse tempo passou para 35 anos, enquanto no serviço civil existe a idade mínima de 57 anos para mulheres e de 60 anos para homens²⁰.

O desafio não reside apenas na redução de despesas, mas também na correção de distorções, como essas observadas nas Forças Armadas, que possuem benefícios previdenciários mais elevados. A reforma previdenciária de 2019 trouxe avanços, mas ainda existem passivos significativos, como as pensões vitalícias e a ausência de idade mínima para a aposentadoria de militares. Além disso, é importante que a União e os estados implementem políticas previdenciárias que contemplem as transformações demográficas da sociedade brasileira e seus impactos na seguridade social e no serviço público como um todo.

Você sabia?

Pensões de militares correspondem a maior parte das pensões pagas pelo governo federal

As pensões de militares correspondem a 52,8% de todas as despesas com pensões do governo federal (PEP, 2024) e 8,0% do total de despesas do executivo federal. E as pensões voltadas para as filhas de militares, especificamente, são responsáveis por 62,4% de todas as pensões do regime militar, enquanto no serviço público civil as pensões voltadas para filhos, filhas e enteados correspondem a 33,47% (SIAPE, 2024²¹).

Gráfico 27: Pensionistas militares - Executivo Federal - 2020 a 2024 (números absolutos)



Fonte: Elaborado pela República.org com base em CGU, 2024. [Clique aqui para acessar o gráfico no República em Dados.](#)

20 Disponível em: <<https://www.gov.br/inss/pt-br/assuntos/noticias/confira-as-principais-mudancas-da-nova-previdencia>>. Último acesso em agosto de 2023.

21 Estão sendo considerados aqui servidores civis do RPPS e militares, desconsiderando quem recebe pelo INSS. Esses dados podem ser encontrados no República em Dados: <<https://dados.republica.org/dados/quantidade-de-pensionistas-civis-no-executivo-federal> e <https://dados.republica.org/dados/quantidade-de-pensionistas-militares>>.

Além de serem a maior fatia do orçamento de pensões, a quantidade de pensões voltadas para filhas aumentou 9,5% entre 2020 e 2024, indo de 135.348 pensões para 148.244 pensões (CGU, 2024). A análise das pensões no setor militar aponta para um crescimento desproporcional e concentrado, principalmente nas pensões voltadas para filhas de militares. Este aumento não só pressiona o orçamento federal, mas também gera questionamentos sobre a equidade do sistema previdenciário, especialmente quando comparado com o serviço público civil.

Resumo

O setor público frequentemente paga mais do que o setor privado para trabalhadores com os mesmos atributos. No entanto, quando comparamos o setor público apenas com o setor privado formal, o prêmio salarial do setor público diminui em quase todos os países analisados. Esse prêmio salarial é geralmente maior para trabalhadores com baixa qualificação.

Sobre a remuneração recebida pelos profissionais públicos, nas faixas de menores remunerações, vemos que a maior parcela é mulheres negras, enquanto na faixa salarial mais elevada, acima de 20 salários mínimos, a prevalência é de homens brancos. Esses dados apontam que, apesar de serem maioria no serviço público brasileiro, mulheres negras, por exemplo, ainda recebem as remunerações mais baixas, ratificando desigualdades de gênero e raça no serviço público brasileiro.

Embora a maior parte do serviço público não receba salários elevados, as maiores distorções estão no poder judiciário federal e estadual, bem como nos poderes legislativo e executivo federal. Além disso, é crucial considerar as despesas geradas por inativos e pensionistas vinculados à administração pública. No Brasil, 4,87% do PIB é gasto com inativos e previdência social.

No governo federal, 43,9% dos gastos com pessoal são direcionados a inativos e pensionistas, com a média da pensão militar sendo 36,1% maior que a pensão civil. O desafio não reside apenas na redução de despesas, mas também na correção de distorções, como aquelas observadas nas Forças Armadas e em outros entes.

Você sabia?

Ainda faltam dados públicos para conhecer melhor o perfil do profissional público brasileiro.

A área de gestão de pessoas no setor público ainda possui uma disponibilidade escassa de dados consolidados e sistematizados quando comparada com outros setores da gestão pública brasileira, como educação, saúde e assistência social. **Existe uma lacuna de fontes administrativas sobre informações de pessoal e áreas correlatas.** Devido ao caráter federalista do país, onde os entes federados — estados, municípios, União e Distrito Federal — possuem autonomia administrativa, existe um desafio significativo nesta coleta e padronização de dados organizacionais. As diversas legislações, sistemas de gestão de pessoas e práticas administrativas adotadas por cada ente federado dificultam a consolidação de informações. Cada ente, neste contexto, possui diferentes níveis de maturidade na gestão e divulgação dessas informações internas, o que dificulta a sistematização dos dados a nível nacional.

Esta falta de padrões e diretrizes em comum impede a criação de um banco de dados unificado e consistente, o que gera uma ausência de publicização desses dados nacionais de forma acessível. Não é possível, por exemplo, ter como fonte os portais de transparência desses entes e quantificar todos os profissionais públicos do Brasil diferenciando por tipos de vínculos. Ou saber quais cargos e carreiras estes vínculos ocupam, sua remuneração em folha e detalhamento de rubricas, ou características sociodemográficas como gênero, raça, escolaridade e faixa etária. Para obtermos essas informações referentes a todos os poderes e esferas administrativas, mas de forma limitada, **precisamos recorrer a outras fontes de dados** como a RAIS, PNADc, ESTADIC ou MUNIC, sendo estas duas últimas referentes apenas ao poder executivo de estados e municípios.

Por mais que a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) divulgue dados que os órgãos enviam de forma obrigatória anualmente, trata-se de uma base de dados voltada para o mercado de trabalho formal como um todo, incluindo o setor privado, e não compreende especificidades próprias da administração pública como a carreira/plano de cargo ou detalhamento dos cargos em comissão e funções gratificadas, por exemplo. Além disso, essa fonte possui duas grandes limitações: (i) é possível apenas um acompanhamento anual e seus resultados demoram um tempo considerável para serem disponibilizados, referentes ao ano fiscal anterior e (ii) algumas variáveis possuem uma inconsistência em seu preenchimento, como é o caso da variável de raça/cor onde a taxa de não resposta para o setor público é de 90% (SILVEIRA, 2022, p. 6).

Para obtermos dados de todo o serviço público com o recorte de gênero e cor/raça, por exemplo, recorremos à PNADc. Ela é uma fonte de dados válida mas também conta com limitações: como os dados são coletados por meio de um questionário, o entendimento sobre as perguntas feitas pode influenciar a resposta ou o respondente pode se negar a prestar a informação. Na comparação, dados administrativos são mais exatos. O segundo ponto é que se trata de uma pesquisa amostral, então só conseguimos chegar à análise até determinado ponto sem perder a significância estatística. Seria impossível conseguir a quantidade de servidores por municípios, por exemplo, ou

informações sobre profissionais públicos para alguns estados específicos, pois mesmo que a PNADc possa ser usada até o nível de região metropolitana, esses profissionais são uma população específica, e quanto mais desagregado o dado maior é o erro. Além disso, assim como a RAIS, o objetivo da pesquisa é a investigação do mercado de trabalho como um todo, contemplando aqui neste caso o formal e o informal, mas sem grandes detalhamentos próprios sobre a administração pública.

Além destas pesquisas, a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC) e a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), levantamentos que assim como a PNADc são feitos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), disponibilizam informações sobre o total de vínculos por tipo (estatutários, celetistas, somente comissionados, estagiários e sem vínculo permanente), as quais são coletadas diretamente em consulta às administrações públicas estaduais e municipais. Entretanto, não há uma periodicidade fixa dessa coleta e pode haver uma diferença de quatro anos ou mais na atualização dessas informações.

Portanto, dados funcionais como tipo de vínculo, cargo/carreira, data de admissão, órgão de lotação e exercício, remuneração e seus detalhamentos ou dados sociodemográficos como sexo/gênero, raça/cor, idade/faixa etária ou escolaridade não são encontrados para todos os entes de forma periódica e consistente. Além destes dados, não é possível saber algumas informações que podem ajudar em análises de planejamento de força de trabalho ou controle orçamentário, como é o caso de dados de aposentadoria, de absenteísmo, distribuição de servidores (e quais cargos) pelos municípios, fluxo de ingressos e desligamentos, detalhamento de despesas com pessoal. **Também há uma ausência de dados sobre concursos públicos ou pré-seleção para cargos comissionados.** Mesmo em um mesmo ente há uma falta de centralização desses processos. Ao extrapolarmos para ter essas informações de forma nacional, o desafio de reunir todos esses dados é ainda maior. Dados sobre processos de correição, políticas de desempenho e de desenvolvimento também são escassas e, quando existentes, são encontrados apenas para o executivo federal ou em alguns entes mais amadurecidos na transparência ativa.

Alguns desses dados citados não entram em portais de transparência pela justificativa de que são dados sensíveis perante a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Contudo, a LGPD não deve ser utilizada como justificativa para a falta de transparência, mas, sim, para garantir a proteção adequada dos dados pessoais (MPaF, 2024). Recursos como a anonimização de dados, por exemplo, podem ser utilizados para atingir tanto a finalidade de proteção como de transparência. É um recurso citado, inclusive, na própria lei, em seu art. 12: “Os dados anonimizados não serão considerados dados pessoais para os fins desta Lei, salvo quando o processo de anonimização ao qual foram submetidos for revertido, utilizando exclusivamente meios próprios, ou quando, com esforços razoáveis, puder ser revertido” (LGPD, 2018).

A transparência ativa é fundamental para aumentar a confiança pública e permitir que diferentes atores sociais utilizem as informações para desenvolver políticas, tomar decisões e conduzir pesquisas. Essa transparência não só fomenta avanços científicos e debates públicos, mas também fortalece a gestão pública ao permitir que mais pessoas analisem e interpretem os dados disponibilizados (MPaF, 2024).

A transparência de muitos desses dados abordados aqui não apenas é recomendada como também é obrigatória. Mesmo que tenhamos a barreira de sistematização dessas informações, algumas delas já deveriam ser publicizadas e disponibilizadas nos portais de transparência dos entes. De acordo com a Atricon (Associação dos Membros do Tribunal de Contas do Brasil), em relação à dimensão de recursos humanos do Radar Nacional de

Transparência Pública, instrumento criado pela associação para medir o grau de transparência dos órgãos públicos, deveria ser obrigatória a divulgação da (i) relação nominal dos servidores/ autoridades/membros, seus cargos/funções, as respectivas lotações, as suas datas de admissão/exoneração/inativação e a carga horária semanal do cargo/função ocupada/desempenhada; (ii) remuneração nominal de cada servidor/autoridade/Membro e a tabela com o padrão remuneratório dos cargos e funções; (iii) a divulgação na íntegra dos editais de concursos e seleções públicas realizados pelo Poder ou órgão para provimento de cargos e empregos públicos; e também (iv) informações sobre os demais atos dos concursos públicos e processos seletivos do Poder ou órgão: vagas efetivamente preenchidas, lista de aprovados com as classificações, fila de espera/cadastro reserva e validade (Atricon, 2023). Mesmo que não obrigatório, o Radar também investiga a transparência na divulgação da lista de estagiários e de profissionais terceirizados. O instrumento avalia a disponibilidade e a atualidade dos dados, se existe série histórica, a possibilidade de filtros e de gravação de resultados em formatos editáveis.

18 dos 26 estados disponibilizam a relação nominal dos servidores/ autoridades/membros com as informações citadas e com filtros de pesquisa, sendo que 17 o fazem de forma atualizada, com série histórica e gravação de relatórios editáveis. 21 dos 26 estados divulgam os dados de remuneração de forma atualizada e com série histórica, sendo que 19 são os que o fazem com possibilidade de geração de relatório e uso de filtros. 23 dos estados disponibilizam os editais de concursos e seleções na íntegra, sendo que 21 o fazem de forma atual e com série histórica e 19 com possibilidade de filtro de busca. Em relação às demais informações de atos de concursos e processos seletivos, 16 disponibilizam os dados, 14 possuem esses dados atualizados e em 13 é possível o filtro de pesquisa. Mesmo essas informações sendo obrigatórias, os estados não cumprem essa exigência de transparência.

O Radar também aplica a pesquisa em 4.046 municípios (73% do total de municípios). Nestes, 76,6% disponibilizam a relação nominal dos servidores/autoridades/membros, sendo que 62,4% apresentam série histórica, em 65,8% é possível gravação de relatório e em 65,0% esses dados são atualizados. Sobre dados de remuneração, 75,8% disponibilizam esses dados, sendo 63,0% de forma atualizada e com possibilidade de gravação de relatório e 60,4% com série histórica. Por mais que grande parte dos entes disponibilize essas informações obrigatórias, a inexistência em vários deles e a falta de uma sistematização nacional afeta a disponibilidade desses dados para análises mais panorâmicas e gerais da administração pública brasileira.

Referências

Atricon. (2023). Cartilha com orientações: Ciclo 2023. Radar da Transparência. <https://radardatransparencia.atricon.org.br/pdf/cartilha-com-orientacoes-ciclo-2023.pdf>

Brasil. (2018). Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet). Diário Oficial da União, 15 agosto 2018.

Movimento Pessoas à Frente. (2024). A transparência e uso de dados em gestão de pessoas no setor público: benefícios, desafios e como avançar.

Silveira, L. (2022). Imputação da informação de raça/cor na Rais para o setor público brasileiro. Acesso em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11580/1/NT_59_Diest_Imputacao.pdf>.



Carreiras e remunerações



2. Carreiras e remunerações

2.1. Estrutura do sistema de carreiras

O desafio: o sistema de carreiras e remunerações brasileiro é excessivo, desigual e disfuncional.

Conforme definido na Constituição de 1988, **os quadros efetivos do serviço público civil brasileiro são organizados em planos de carreira**. Essa dimensão é transversal ao ciclo laboral do servidor público, pois o desenho da carreira ou do plano de cargo define grande parte da sua trajetória profissional. **Uma contraposição recorrente na literatura comparativa sobre sistemas de serviço civil (SSC) diz respeito ao sistema de posições, existente em países como Suécia, Estados Unidos e Austrália**. Ele se define como sendo um sistema no qual existem **funções bem delimitadas a serem exercidas por cargos específicos**, com a contratação feita por processos seletivos abertos²² e com um gerenciamento de progressões mais descentralizado e competitivo²³ (MPaF, 2022). Já o **sistema de carreiras (career-based)**, existente no Brasil, seria um modelo mais fechado, segundo o qual **as promoções, o recrutamento e o desenvolvimento são executados de forma centralizada**, e a organização é dada por meio de estruturas de carreiras (MPaF, 2022, LEGREID e WISE, 2007). Em alguns casos, são feitas escalas para mensurar o nível de hibridismo entre esses dois modelos (OCDE, 2008, MPaF, 2022). Não é nosso objetivo aqui destacar os prós e contras de cada um dos sistemas, mas **apresentar os desafios e indicar melhorias para a estrutura** já vigente no nosso país.

O processo de início da organização da administração pública brasileira tem como grande marco a **Constituição de 1934**, que definiu a **separação entre servidores efetivos e comissionados**, sendo os efetivos organizados em carreiras. Além disso, tal Constituição

também estabeleceu o concurso público como forma de ingresso, embora naquela época os concursos pudessem ser de provas ou de títulos (ou seja, análise de currículo). Servidores não concursados também poderiam ser protegidos por regras de estabilidade (MIGUEIS, 2022).

Em 1938, criou-se o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), por meio do decreto-lei nº 579, que foi o órgão responsável por implementar de fato o que foi instituído na Constituição de 1937. Particularmente, o DASP tinha como competência “racionalizar e estruturar os serviços públicos, elaborar a execução do orçamento federal, selecionar candidatos ao funcionalismo público, fixar normas de gestão de pessoal, como promoções, transferências e medidas disciplinares” (MIGUEIS, 2022, p.105). O DASP, no entanto, não impediu a permanência do grande quadro de extranumerários que existia na época, formado por pessoas admitidas “sem qualquer critério de impessoalidade ou transparência” (MIGUEIS, 2022, p.104).

No ano seguinte foi criado o primeiro Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União, que previa três formas de provimento: **efetivo, comissionado ou interino** (para suprir efetivos de licença ou substituí-los caso não houvesse candidato apto à nomeação) (MIGUEIS, 2022). Além disso, o Estatuto preservou o instrumento de estabilidade a todos efetivos (concursados), comissionados e interinos com dez anos de serviço. Na Constituição de 1946, no entanto, tal prazo foi reduzido pela metade (MIGUEIS, 2022).

Posteriormente, foi criado **o segundo Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União, por meio da lei nº 1.711/1952**, que vigorou na administração pública até 1990, quando foi substituída pelo atual estatuto (lei nº 8.112/1990), mas que foi incompleto na definição dos limites de cada carreira, suas atribuições e formas de ingresso (MOREIRA e LUCIO, 2012). O autor Caio Tácito ainda argumenta que as principais inovações deste estatuto tinham caráter pecuniário, visando apenas “ao enriquecimento do patrimônio jurídico dos funcionários” (TÁCITO, 1953, *apud* MIGUEIS, 2022).

Esse longo processo histórico demonstra como o processo de formação da burocracia pública foi marcado por avanços e recorrentes tentativas de flexibilização do sistema de mérito, devido à influência de pressões políticas. Por exemplo, a lei nº 3.780/1960 enquadrou os interinos, extranumerários e equiparados dentro do sistema de cargos do serviço civil. **Em 1962**, a lei nº 4.069 permitiu que todos os **profissionais que tivessem atuado no setor nos cinco anos anteriores fossem absorvidos para o serviço público de forma estatutária**, independentemente da forma de admissão (MIGUEIS, 2022).

Na nova Constituição do período militar, **em 1967, também foi incorporada a possibilidade de admissão de servidores pelo regime da CLT, sem aprovação em concurso público**. O decreto-lei nº 200/1967 também representou um marco importante, ao realizar uma **reforma na estrutura administrativa brasileira**, “estabelecendo princípios de planejamento e coordenação, organizou os órgãos e as entidades que a compunham e definiu diretrizes gerais para um novo plano de cargos e salários” (MIGUEIS, 2022, p. 112).

Em 1970, também foi aprovada a lei nº 5.645, que instituiu outro marco no sistema: **o Plano de Classificação de Cargos (PCC), que sistematiza a organização de cargos**

e carreiras do serviço civil da União e das autarquias federais. Ele é um dos instrumentos mais importantes que temos nessa matéria, organizando algumas das carreiras existentes no atual organograma do Estado. Ao longo dos anos 1990 e 2000, no entanto, o PCC foi sendo desconfigurado com a proliferação excessiva de novas carreiras, conforme será visto adiante.

Durante esse período, houve um **crescimento do número de servidores selecionados sem concursos públicos e de expansão da administração pública indireta**. A emenda constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, e a lei nº 6.185, de 11 de dezembro de 1974, determinaram que apenas as carreiras ligadas ao Ministério Público e à Segurança Pública, Diplomacia, Tributação, Arrecadação e Fiscalização de Tributos Federais e Contribuições Previdenciárias não teriam contratações pelo regime celetista, o que **fez recuar significativamente a quantidade de ingressantes no serviço público por meio do concurso público** (FILHO, 1996). Somado a isto, o surgimento de fundações públicas de direito privado e a ampliação do escopo de atuação de órgãos da administração indireta, como as sociedades de economia mista e empresas públicas, fizeram com que essas instituições atuassem como intermediárias na disponibilização de mão de obra para a administração direta.

Houve, portanto, um **esvaziamento da administração direta e um deslocamento de pessoal para a administração indireta**. Quando da promulgação da Constituição de 1988, **apenas 21% dos servidores públicos estavam no regime estatutário** (FILHO, 1996, p. 44). Esse quadro, que se estabeleceu nos quase 20 anos que precederam a CF, criou um **corpo burocrático majoritariamente formado por pessoas que não ingressaram no serviço público a partir de um sistema de concursos** (em oposição às formas de entrada não impessoais). Esse perfil de burocratas foi interpretado

22 Abertos a pessoas de dentro e fora do serviço público.

23 Em um modelo de posições, as perspectivas de ascensão profissional dos profissionais públicos tendem a ser mais limitadas, dado que elas envolvem, geralmente, novos processos seletivos abertos a pessoas de dentro e fora do serviço público.

como uma elite tecnocrática que **não se fundou no *ethos público* e que estaria no setor público por conveniência** (FILHO, 1996; DOS SANTOS, 1995; GRAEF, 2010).

Os anos que precederam a atual Constituição foram marcados por uma constante luta de forças entre a **profissionalização do serviço público de um lado**, ancorada na institucionalização do concurso público como principal forma de ingresso, e **do outro o uso do serviço público como moeda de troca político-partidária e tentativas de flexibilização do Estado** que eram muito vulneráveis ao histórico patrimonialista do país (FILHO, 1996). Essas conformações das forças políticas e da burocracia atravessaram e continuam atravessando, em menor medida, a construção político-social das relações que formam o Estado brasileiro.

Na década de 1980, **a aprovação da atual Constituição simbolizou uma tentativa de retorno para uma burocracia baseada na impessoalidade e no mérito**. Isso se deu pela definição do **vínculo efetivo como a base de funcionamento do Estado**, cujo ingresso deveria se dar pelo **concurso público em todos os níveis de governo, tanto para estatutários como para empregados celetistas**, aliado à proteção contra desligamentos arbitrários. Outra **importante inovação foi o estabelecimento da exigência de um Regime Jurídico Único (RJU)**, para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas, a ser instituído por cada ente federativo²⁴. Isso significa que os servidores estão sujeitos a um “regime estabelecido por lei, com pouco ou nenhum espaço para inovação ou flexibilização das suas regras fora do diploma legal” (MIGUEIS, 2022, p. 116). Tal regime traz normativas relacionadas a fatores como regras de promoções, férias, licenças, hipóteses de afastamento do cargo, direitos e deveres, dentre outros. Nesse sentido, em comparação

com as décadas anteriores, houve um avanço normativo da burocracia pública brasileira rumo a uma perspectiva racional-legal do tipo weberiana²⁵. Os resultados dessa mudança normativa podem ser observados com dados: **atualmente, 66,8% de todos os vínculos públicos são compostos por vínculos estatutários** (RAIS, 2022²⁶).

Ao final dos anos 1990, o ex-Ministro da Fazenda Bresser-Pereira também implementou uma profunda reforma de Estado, adotando medidas como a **possibilidade de perda do cargo estatutário por avaliação de desempenho insuficiente**, aumento do prazo do estágio probatório de dois para três anos, exigência de aprovação em avaliação especial ao fim do período de estágio e critérios para provimento de cargos comissionados, bem como a reserva de parcela das vagas para servidores de carreira (MIGUEIS, 2022).

Outra medida adotada por Bresser foi a **extinção do RJU, por meio da supressão do art. 39 da Constituição (EC nº 19/1998)**. A lógica existente na época era a de que o RJU engessava a administração pública, dificultando a gestão. Com isso, as pessoas jurídicas de direito público²⁷, que até então tinham como regra o regime estatutário, passaram a poder contratar servidores no regime celetista²⁸, como já acontecia no caso das pessoas jurídicas de direito privado²⁹. Contudo, em 2007, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.135, o Supremo Tribunal Federal suspendeu os efeitos da redação do art. 39, que haviam sido dados pela EC nº 19/98, com validade para as contratações futuras. Ou seja, **durante nove anos (entre 1998 e 2007) o RJU deixou de ser obrigatório e todas as contratações de celetistas em pessoas de direito público ocorridas durante esse período foram ratificadas**. Cabe destacar, porém, que o STF até o momento (2024) ainda não julgou em definitivo o mérito dessa ADI. Em 2021, a

ADI voltou a ser discutida após o voto do Min. Gilmar Mendes que pretende reconhecer a constitucionalidade do fim do RJU. O julgamento se encontra interrompido por um pedido de vista do Min. Nunes Marques.

1934

Constituição

1937

Constituição

1938

Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)

1939

1º Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União

1946

Constituição

1952

2º Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União

1960

Lei nº 3.780

1962

Lei nº 4.069

1967

Constituição

1967

Decreto-lei nº 200

1969

EC nº 1

1970

Plano de Classificação de Cargos (PCC)

1974

Lei nº 6.185

1988

Constituição

1998

EC nº 19 (Reformas Bresser-Pereira)

A revisão do RJU é necessária para avaliar se tal instrumento jurídico, da forma como está exposto, é o mais adequado para produzir uma gestão eficaz e eficiente dos recursos humanos do Estado. Apesar de sua inegável importância para a administração pública, ao longo do tempo percebeu-se que o RJU criou dificuldades de operação da máquina pública, levando a um movimento de tentativas frequentes de flexibilização ou contorno ao regime. Particularmente, **a autora Anna Migueis (2022), em sua tese de doutorado, classifica a natureza das demandas dos gestores públicos que levaram a essa flexibilização do RJU em quatro grupos: gerenciais, fiscais, políticas e tecnológicas**. O primeiro grupo diz respeito à rigidez que o RJU impõe à contratação de servidores estatutários, uma vez que a contratação e o desligamento são processos longos e custosos e as atribuições e remunerações das carreiras são determinadas por lei e, portanto, de difícil alteração por parte do gestor. Com isso, tem-se observado inovações como (1) flexibilização do vínculo estatutário, com, por exemplo, a nomeação de servidores para cargos comissionados com o objetivo principal de garantir aumentos remuneratórios; (2) aumento da contratação de vínculos não estatutários, como os celetistas e temporários (ver mais no capítulo 1 deste Anuário); e (3) expansão do regime de contratualização da prestação de serviços públicos por entidades privadas.

As pressões fiscais, por sua vez, estão essencialmente vinculadas à Lei de Responsabilidade Fiscal, que limita a despesa com pessoal dos entes federativos. **Devido à histórica falta de planejamento da força de trabalho, os entes acabaram chegando no limite permitido pela lei, de forma que a única possibilidade de suprir demandas por pessoal nos órgãos é via da contratação de outros tipos de vínculos, essencialmente o vínculo temporário**. As demandas políticas estão relacionadas ao poder de barganha de determinadas categorias de servidores públicos que conseguem se apropriar de vantagens que outras categorias não conseguem, bem como ao uso desvirtuado de cargos comissionados (com, por exemplo, tentativas de criação de cargos comissionados em quantitativo superior ao número de servidores de carreira). Por fim, transformações no RJU também podem

24 Cada ente tem, no entanto, liberdade para escolher se adota um regime jurídico estatutário ou celetista. O município de Salto, em São Paulo, por exemplo, adota um regime celetista para todos os seus servidores (MIGUEIS, 2022).

25 Burocracia weberiana é um conceito que se remete à produção científica de Max Weber, que definiu alguns atributos da burocracia pública como forma de organização administrativa do Estado racional-legal (diferentemente dos tipos de dominação tradicional ou carismático, marcados pela administração patrimonialista). Alguns desses atributos são a profissionalização, impessoalidade, conhecimento técnico, hierarquia, documentação das ações e separação da pessoa do cargo.

26 Dados elaborados pelo Repùblica em Dados com fonte na Relação Anual Informações Sociais (2022). Disponíveis em: <https://dados.republica.org/dados/quantidade-de-vinculos-publicos-civis-ativos>.

27 Entes federativos, autarquias e fundações públicas de direito público (fundações autárquicas).

28 Regulamentado pela lei nº 9.986/2000.

29 Empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas de direito privado.

ocorrer por pressões tecnológicas, gerando efeitos nas demandas quantitativas e qualitativas da administração em relação à sua força de trabalho (MIGUEIS, 2022).

Em suma, pode-se argumentar que o RJU está passando por um processo de mudança institucional incremental denominada de deslocamento (*displacement*), no qual o acúmulo de exceções ao modelo predominante (RJU) tem se organizado como formas substitutivas de organização do vínculo público (MIGUEIS, 2022). Segundo Migueis (2022, p.202), “o regime jurídico dos servidores públicos no Brasil pode ser considerado uma espécie de instituição fraca. (...) Regras do próprio regime são frequentemente alteradas, reinterpretadas, contornadas ou simplesmente ignoradas”. **Não afirmamos, com isso, que o modelo celetista é necessariamente melhor para a administração pública do que o RJU, mas que uma discussão transparente, qualificada e democrática sobre os problemas e eventuais melhorias no regime é válida e necessária.**

A autora ainda destaca quatro efeitos desse processo de flexibilização do RJU: (1) irracionalidade organizacional, caracterizada por uma multiplicidade de vínculos regidos por regras e remunerações distintas, o que leva a um problema de gestão de pessoas dentro e entre órgãos públicos; (2) menor transparência e enfraquecimento do *Rule of Law*, devido ao desalinhamento entre as normas escritas e a prática adotada pela administração, enfraquecendo o sistema legal e a fortalecendo a insegurança jurídica; (3) precarização, queda de qualidade e redução da autonomia burocrática dos vínculos temporários, comissionados, terceirizados, de organizações sociais, dentre outros; e (4) aprofundamento da desigualdade do setor público, devido aos tratamentos diferenciados de cada carreira. Esse capítulo se debruça majoritariamente sobre este último efeito.

Embora a Constituição de 1988 tenha gerado importantes avanços para a organização do Estado brasileiro, os

movimentos de profissionalização e institucionalização do sistema de carreiras foram interrompidos pela falta de regulamentação necessárias após a Constituição (GRAEF, 2010, p. 16), o que resultou, nos anos que se seguiram, na desconfiguração do PCC da década de 1970 e o agravamento da descoordenação na criação das carreiras. **O atual sistema de carreiras passa por uma série de complexificações acumuladas**, não apenas dos últimos 35 anos da atual Constituição, mas também pela formação da burocracia que a precedeu. Esse panorama histórico não deve ser ignorado, pois **a burocracia brasileira foi formada em um contexto reativo a possibilidades de flexibilização que pudessem abrir espaço para práticas patrimonialistas**. Embora a reação a mudanças nesse sistema tenha respaldo histórico, a rigidez e a carência de regulamentação e padronização acabam favorecendo a atuação de outros dispositivos que geram distorções e desigualdades dentro do serviço público, prejudicando a efetividade do Estado. Por exemplo, Abrucio, Pedroti e Pó (2010, p. 58) argumentam que as medidas adotadas na Constituição de 1988, **almejando a maior profissionalização, acabaram aumentando o “corporativismo estatal”**.

Um primeiro ponto a se notar é a dissonância conceitual da definição de carreira. **Não existe um significado legal único em nossas normativas de estrutura organizativa que diferencie “carreiras”, “cargos” ou “planos de cargos ou carreiras”** (INSTITUTO REPÚBLICA, 2022, p.7; CEGOV-UFRGS, 2012). Os critérios utilizados para a estruturação das carreiras foram se ramificando e os próprios **critérios de progressão, promoção e governança da remuneração foram se pulverizando** não apenas nas comparações entre os entes federativos, mas também entre órgãos do mesmo ente³⁰. Graef (2008) criou uma **classificação instrumental da organização de carreiras e planos de cargos dentro da Administração Pública Federal** (APF) e dos Santos (2023) fez um resumo com as principais informações, as quais podem ser vistas no quadro a seguir.

Quadro 3: Estruturação do plano de cargos e carreiras na Administração Pública Federal segundo Graef (2008)

Critério	Exemplos
Carreiras estruturadas a partir das atividades governamentais	Carreira de especialista em meio ambiente; carreira da seguridade social e trabalho/carreira da previdência; plano de carreiras da área de ciência e tecnologia.
Carreiras estruturadas a partir do órgão	Carreira de especialista do Banco Central do Brasil; carreiras de oficial de inteligência e oficial técnico de inteligência da Agência Brasileira de Inteligência (Abin).
Carreiras estruturadas por atividade específica	Carreira de auditor fiscal federal agropecuário; carreira de magistério superior.
Carreiras transversais	Carreira de analista de infraestrutura e cargo isolado de especialista em infraestrutura sênior; carreira de especialistas em políticas públicas e gestão governamental.
Planos de carreira de cargos diversos, que envolvem cargos não estruturados em carreiras específicas, com atuação em órgãos e entidades ou áreas específicas	Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE); Plano de carreira dos cargos de reforma e desenvolvimento agrário do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); plano de carreiras e cargos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
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	Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Federal (PF); Plano Especial de Cargos do Ministério da Fazenda (Pecfaz).

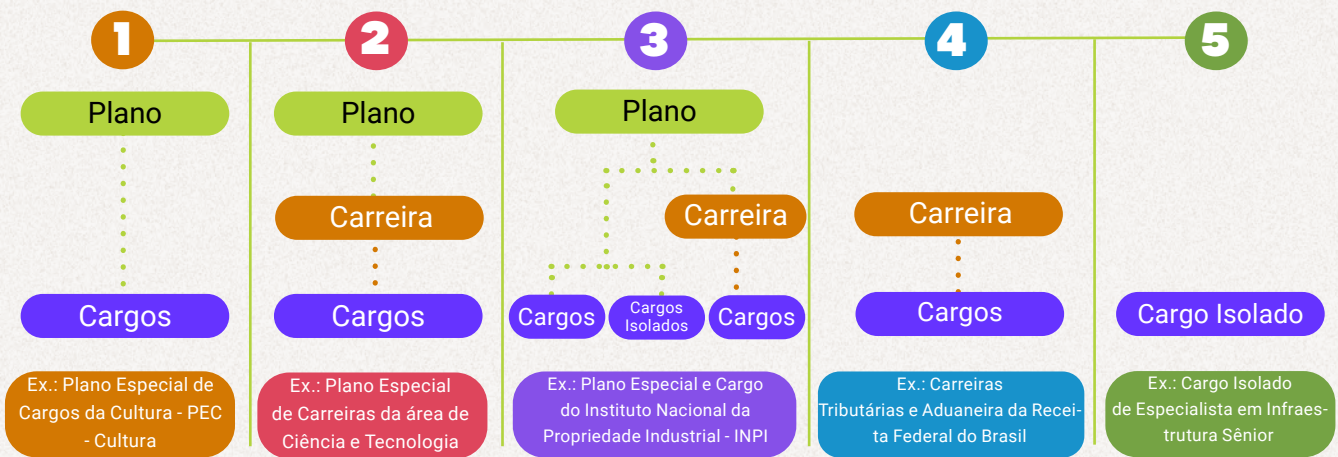
Fonte: Elaboração própria com base em GRAEF (2009) *apud* DOS SANTOS (2023, p. 612).

Outra forma de organização do sistema de carreiras brasileiro é dada por CEPED/UFSC (2022), *apud* Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) (2023). Os autores consideram cinco arranjos distintos: (1) cargos que compõem planos: cargos diversos agrupados sob um mesmo “guarda-chuva” geral; (2) cargos que compõem carreiras que, por sua vez, compõem planos: o plano, nesse caso, é um plano de carreiras, enquanto as carreiras são compostas por cargos; (3) planos que agrupam tanto carreiras quanto cargos diversos: o plano

é formado por carreiras (compostas por cargos) e por cargos “soltos”, que podem ser isolados ou não; (4) cargos organizados em carreiras: carreiras compostas por cargos e não relacionadas a planos e (5) cargos isolados: cargos não escalonados em níveis e que não possuem relação com nenhum plano ou carreira. Tal estrutura é ilustrada na figura 2.

30 Ver Moreira e Lucio (2012) para um panorama histórico mais detalhado da proliferação dos conceitos de cargos e carreiras na administração pública federal.

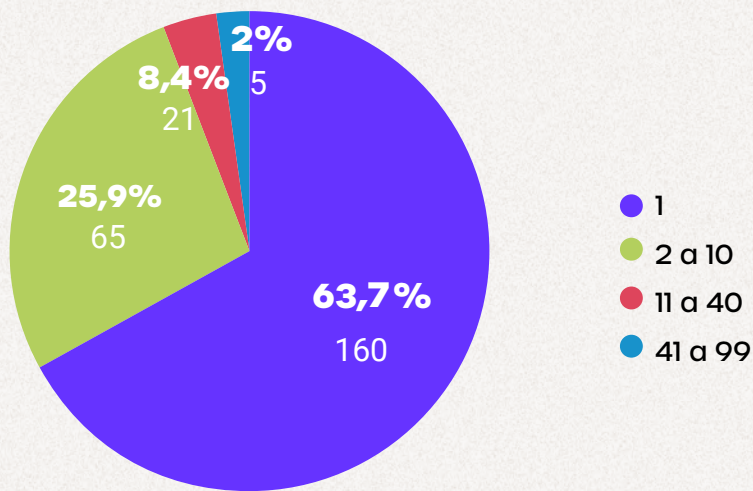
Figura 2: Estruturação do plano de cargos e carreiras na Administração Pública Federal segundo CEPED/UFSC (2022)



Fonte: CEPED/UFSC (2022), apud ENAP (2023).

Para os integrantes do Regime Jurídico Único (RJU), o PEP disponibiliza dados de 251 estruturas organizativas de cargos (EOCs)³¹. Os dados revelam que “cargo” e “carreira” na Administração Pública Federal têm sentidos muito próximos: **64% dos planos/carreiras têm somente um cargo em sua composição**, o que inclui os chamados “cargos isolados”, e **26% têm até dez cargos**, conforme o gráfico 28 abaixo. Antunes (2024), analisando o histórico de crescimento de cargos³² de nível auxiliar, intermediário e superior do governo federal, aponta que houve um crescimento 500% nos cargos de nível auxiliar, 492% nos de nível intermediário e 439% nos de nível superior entre 2003 e 2022.

Gráfico 28: Planos/carreiras por faixa de número de cargos - governo federal - 2023 (números absolutos e valores percentuais)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Painel Estatístico de Pessoal. [Clique aqui para acessar o gráfico no Repùblica em Dados.](#)

31 Foram excluídos da análise os cargos em extinção. A variável “agrupamentos_de_cargos_1” foi usada para definir carreiras/planos de cargos e a variável “cargo_com_codigo” foi usada para definir os cargos.

32 Com uma agregação diferente da utilizada aqui.

Você sabia?

A promoção dentro da carreira de servidores públicos não considera aumento da complexidade das funções exercidas.

O artigo 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988 afirma que uma pessoa só pode ocupar um cargo ou emprego público se aprovado em concurso público, com exceção das nomeações para cargos comissionados de direção e assessoramento. Isto implica na vedação da possibilidade de promoção por ascensão funcional (também denominado de provimento derivado vertical). Isto é, a **Constituição impede que profissionais tenham uma progressão de carreira baseada no crescimento da complexidade das funções exercidas**, o que, na realidade brasileira, só aconteceria no caso de mudança de carreira e, portanto, mediante aprovação em novo concurso público.

No setor público, **a ascensão funcional era comum antes de 1988**, com, por exemplo, pessoas que foram aprovadas em concurso para o cargo de assistente (de níveis fundamental e médio) entrando em cargos de analista técnico após concluírem o ensino superior, sem a necessidade de um novo concurso público. Tal possibilidade constava nas leis nº 5.645/1970 e nº 3.780/1960 e foi justificada pela necessidade de trazer maior coerência às carreiras (FILHO, 1996, p. 45-46).

Na prática, no entanto, **o instituto da ascensão funcional foi se transformando em “processos seletivos” internos com exigências cada vez menos rígidas**, de forma que conexões pessoais e políticas podiam ser suficientes para que um servidor migrasse para uma carreira mais elevada. Assim, **a prática acabou se convertendo em um contorno à exigência de concurso público para ocupação de cargos**. O decreto nº 94.664/1987 chegou, inclusive, a determinar que somente seria aberto concurso público para cargos técnico-administrativos das escolas federais se houvesse vagas remanescentes do processo de ascensão funcional (FILHO, 1996, p. 46). Por esse motivo, **a CF de 1988 buscou proibir esse mecanismo ao estabelecer o concurso público como única forma de acesso a um cargo público**. Tal exigência é rigorosamente interpretada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que vem impedindo as tentativas de transposição de cargo desde 1988³³.

Neste sentido, **a única forma de promoção para servidores públicos permitida pela Constituição é a passagem de um nível para outro, dentro da mesma carreira**. As carreiras estão organizadas em níveis salariais. A título de exemplo, a carreira de agente de inteligência da ABIN possui apenas um cargo de mesmo nome com 20 níveis de subsídio (salário)³⁴. Na prática, isso implica que, em muitas carreiras, **é comum que um servidor chegue ao último nível ganhando um salário maior, mas exercendo as mesmas funções**.

33 Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=2348>>.

34 Disponível em: <<https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/tabela-de-remuneracao-dos-servidores-publicos-federais-civis-e-dos-ex-territorios>>.

que exercia no início da carreira. Isto ocorre tanto pela proibição do provimento derivado vertical como também pela própria estrutura de cargos na administração pública brasileira, que é caracterizada por uma **confusão entre os conceitos de cargos e carreiras e uma ausência de alinhamento entre complexidade da atribuição e salário**.

Essa característica do sistema de carreiras brasileiro, associada à ausência de avaliações de desempenho periodicamente bem implementadas, geram incentivos negativos para o desempenho de servidores públicos, uma vez que **o crescimento profissional ocorre, em larga medida, apenas por critério de antiguidade e para exercer funções muito parecidas com as de início de carreira**. Isto é, não há incentivos para que o servidor público se desenvolva profissionalmente, a fim ter melhor desempenho e com isso poder galgar cargos de maior responsabilidade e complexidade. No modelo atual, a única forma que os servidores teriam de alcançar carreiras mais elevadas (no sentido de maiores remunerações, e não necessariamente de maior responsabilidade) seria dedicando tempo para estudar para um novo concurso, o que muitas vezes implica deslocar o foco do desempenho no atual trabalho.

Embora haja uma justificativa historicamente fundamentada para a proibição da ascensão funcional, isso acaba **tornando o sistema de carreiras brasileiro muito rígido** em comparação com outros países desenvolvidos. **Portugal e França são exemplos de países com sistemas de carreira mais flexíveis**. No primeiro caso, o desenvolvimento na carreira é **baseado nas avaliações de desempenho** e pode ser dividido em progressão dentro dos níveis salariais e promoção para outra carreira. Neste último caso, a regra geral é que seja determinada por **processos seletivos abertos e competitivos**, o que, por sua vez, depende de vacância, requerimentos de qualificação acadêmica, treinamento e resultado de desempenho. A exceção a esses casos se dá pela mobilidade funcional entre carreiras e entre categorias, o que requer qualificações adequadas à nova categoria (FERNANDES, 2023).

Na França, as carreiras de servidores públicos são organizadas por grau e por área de atuação. Os servidores são recrutados em grupos (famílias) de carreiras nas quais trabalharão posteriormente em vários cargos diferentes. Cada família de carreiras é dividida em graus que distinguem os servidores de acordo com sua experiência, antiguidade, qualificações ou responsabilidades. Cada série está, por sua vez, dividida em graus correspondentes ao nível de remuneração e representando diferentes estágios de progressão dentro de uma série (LARAT, 2018). Dentro de cada carreira, ocorrem progressões por tempo, não havendo mudança de funções. A promoção ocorre pela entrada em uma carreira de maior complexidade, via concursos internos ou seleções internas pautadas em exames técnicos (provas) e avaliação de títulos (MPaF, 2024).

Nesse sentido, embora a regra que exige a aprovação em concurso público para ocupação de uma carreira deva ser mantida, é importante que o sistema de carreiras seja reformado de maneira a gerar incentivos positivos para o desempenho e desenvolvimento dos servidores públicos, nos aproximando das boas práticas de países desenvolvidos.

Referências

Fernandes, C. (2023). Portuguese Central Public Administration Overview. Disponível em: <https://www.dgaep.gov.pt/en/upload//SiteInglês/PCPA_Overview_2023_Versao_Publicada.pdf>. Acesso em abril de 2024.

Filho, G. (1996). Tentativas e perspectiva de formação de uma burocracia pública no Brasil. Revista do Serviço Público, v.12, nº1.

Larat, Fabrice (2018). Public administration characteristics and performance in EU28:

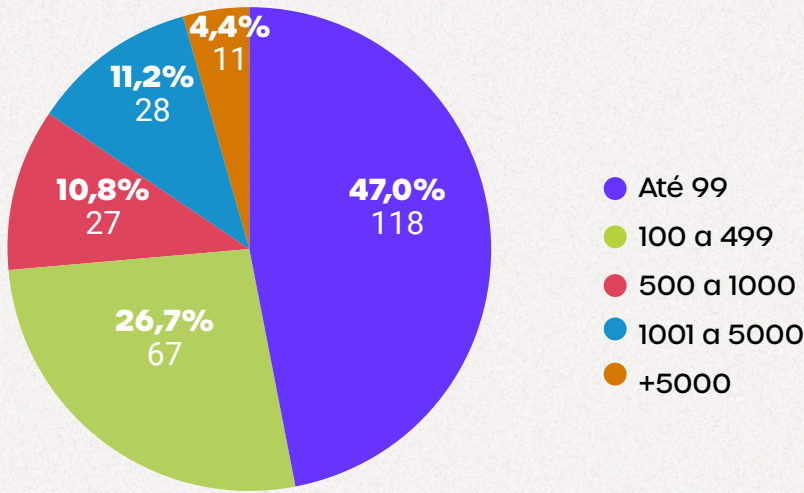
France. European Comission. Disponível em: <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cb0977e5-95fd-11e8-8bc1-01aa75ed71a1/language-en>>. Acesso em abril de 2024.

MovimentoPessoas à Frente (2024). PROPOSTAS DE MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA DE CARREIRAS DO GOVERNO FEDERAL. Disponível em: <<https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/benchmarking-das-propostas-de-modernizacao-do-sistema-de-carreiras-do-governo-federal/>>.

Acesso em abril de 2024.

Uma consequência indireta do excesso de EOCs é que alguns planos/carreiras acabam tendo dificuldades de manter um fluxo coerente de contratações e aposentadorias, amparados em uma estratégia de dimensionamento da força de trabalho. O gráfico 29 abaixo mostra que **quase metade das EOC têm até 99 servidores e 26,7% até 499 servidores**. Evidentemente, a análise carece de informações como a média de idade desses servidores, a projeção das aposentadorias nos próximos cinco anos, a data de entrada e o quantitativo dos últimos ingressantes para saber quais EOC estão em iminente extinção.

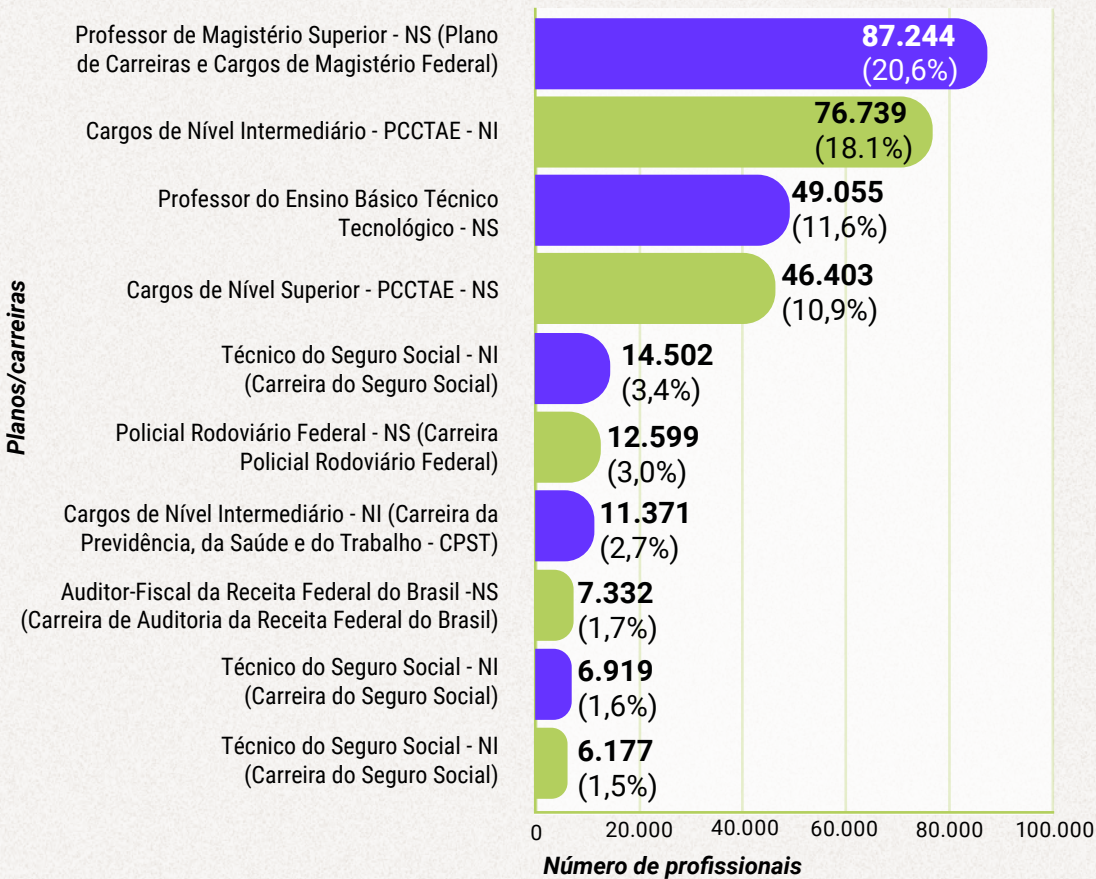
Gráfico 29: Planos/carreiras por faixa de número de servidores - Governo Federal - 2023 (números absolutos e valores percentuais)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Painel Estatístico de Pessoal. [Clique aqui para acessar o gráfico no República em Dados](#).

Em outra perspectiva, cerca de 75% dos servidores federais sob o RJU pertencem a dez planos/carreiras³⁵. Isto não quer dizer que o problema seja menor e o esforço de organização deva ser nas EOCs restantes. Porém, esta configuração pode indicar por onde um trabalho de reestruturação pode começar e gerar maior impacto para o cenário da burocracia federal como um todo.

Gráfico 30: Profissionais públicos nos 10 planos/carreiras com maior representatividade na força de trabalho - governo federal - 2023 (números absolutos e valores percentuais)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Painel Estatístico de Pessoal.

Um outro problema recorrente, a nível subnacional, é a **ausência de estruturas de carreiras para atividades fundamentais de serem desempenhadas por um corpo burocrático com estabilidade, como é o caso das áreas de fiscalização e controle**. Por exemplo, no Acre, estado que integra a Amazônia Legal, não foi encontrada carreira específica de fiscalização ambiental, seja na administração direta ou no Instituto do Meio Ambiente do Acre (IMAC)³⁶. Em outros casos, como no estado do Pará, foi encontrada a carreira de Técnico em Gestão de Meio Ambiente. Porém, dos 505 servidores encontrados nessa carreira no mês de julho de 2024, apenas 38% possuíam vínculo efetivo, sendo os outros 62% de vínculos temporários³⁷.

35 Excluindo os cargos em extinção.

36 Disponível em: <<https://estado.ac.gov.br/tabelas-salariais/>>.

37 Disponível em: <<https://www.sistemas.pa.gov.br/portaltransparencia/servidores/publicos>>.

2.2 Estrutura do sistema remuneratório

Falta de padronização baseada em critérios técnicos: cinco distorções no sistema de carreiras brasileiro

Para além das heterogêneas classificações do que seria carreira e seus desdobramentos, **o diagnóstico sobre as EOCs também inclui a questão remuneratória**. Novamente, alguns recortes da Constituição de 1988 e do Estatuto dos Servidores se destacam como uma base para o entendimento do tema. Na Constituição temos as seguintes definições:

- O Art. 39, § 1º, estabelece que “a fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; II - os requisitos para a investidura; III - as peculiaridades dos cargos.”;

- E o Art. 39, § 4º, define a existência de pagamentos via subsídios, modalidade em que os pagamentos são feitos em parcela única, sem acréscimo de gratificações, abonos ou prêmios. Além de membros de poder e outras autoridades, tal modelo também pode ser utilizado para o pagamento de servidores (§ 4º do mesmo artigo);

- O Art. 39, § 5º, prevê que “Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderá estabelecer a relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, XI”.

Já a lei nº 8.112/1990 facilita o entendimento do que significa o termo “remuneração” no âmbito do governo federal:

- Os Arts. 40 e 41 definem que o “vencimento é a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei” e que remuneração é “o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas”;

- O Art. 49 acrescenta que “além do vencimento, poderão ser pagas ao servidor as seguintes vantagens: I - indenizações; II - gratificações; III - adicionais”.

- O Art. 40, § 4º, dispõe que “é assegurada a isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas do mesmo Poder, ou entre servidores dos três Poderes, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho”.

De forma geral, **cada EOC tem a sua própria tabela salarial (em alguns casos, mais de uma)**. Na versão de julho de 2023 da Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais Cíveis e dos Ex-territórios são encontradas cerca de 290 tabelas. Tais tabelas estão organizadas em EOCs distintas, de forma que **uma mesma tabela pode abranger mais de um cargo e uma carreira/plano de cargos pode ter mais de uma tabela**. Além disso, conforme apresentado, as estruturas remuneratórias podem ser separadas em dois grandes grupos: (1) **as EOCs que recebem subsídios** (parcela única, sem acréscimos, teoricamente, como gratificações, abonos, prêmios, entre outros); e (2) **as EOCs que têm uma composição baseada em uma parcela fixa (vencimento básico) mais uma variável em que estão inseridos as gratificações e outros tipos de adicionais**, a depender do tipo de EOC. Grande parte das carreiras associadas aos órgãos centrais de governo, das áreas de defesa, econômica e regulação, contam com o modelo de subsídios (MOREIRA e LÚCIO, 2012). Já as demais EOCs, as quais correspondem a maior parcela dos servidores públicos, são administradas pelo segundo modelo. Para além da diversidade de tipos de remuneração, é importante destacar que **não há um padrão em relação ao piso, teto e, conseqüentemente, a amplitude dos salários e nem regras gerais sobre tempo mínimo para progressão e promoção nas tabelas**.

Você sabia?

O Brasil é um país com um número excessivo de tabelas salariais, comparativamente a outros países.

Dentre os países com sistemas de carreiras, o Brasil é o que conta com o maior número de agrupamentos de carreiras (considerando as EOCs). Dada a tendência à rigidez deste modelo que possui baixa mobilidade entre os postos de trabalho, ao contrário do sistema de posições, fica claro que há distorções no desenho brasileiro. No entanto, as maiores distorções são vistas em relação à organização das remunerações.

Numa perspectiva comparada a outros países, no quadro abaixo são encontradas informações sobre os modelos de organização do emprego público, a quantidade de carreiras/posições, o modelo de salários, a quantidade de tabelas salariais e a referência utilizada para definição de salários de sete países, incluindo o Brasil (governo federal).

País	Modelo de emprego público	Total de carreiras/ posições	Modelo de salário	Total de tabelas salariais	Referência para salários
Reino Unido	Posições	Aproximadamente 200 posições em 29 carreiras	Faixas padronizadas	Uma (referência para adaptação)	Avaliação de complexidade
Estados Unidos	Posições	586 posições em 257 famílias	Tabela única	Uma, com 47 regionalizações	Avaliação de complexidade
Austrália	Posições	Posições sem padrão em 20 famílias	Faixas flexíveis	Uma (referência para adaptação)	Avaliação de complexidade
Portugal	Carreiras	49 carreiras, incluindo as militares	Tabela única	Uma, sem regionalização	Complexidade genérica
Uruguai	Carreiras	115 carreiras, agrupadas em 4 famílias	Tabela por “escalafone”	18	Avaliação de complexidade
Brasil	Carreiras	251 EOCs	Tabela por carreira/plano de cargo/cargo	290	Sem padrão

Fonte: Elaboração própria.

Referências

Austrália: <<https://www.apsc.gov.au/remuneration-monetary-value>>, <<https://www.apsc.gov.au/part-4-role-evaluation-tool>>, <<https://www.apsc.gov.au/aps-remuneration-report-2016>>.

Uruguai: <<https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/sites/oficina-nacional-servicio-civil/files/documentos/noticias/PDF%20-%20Cat%C3%A1logo%20de%20ocupaciones%20-%20Julio%202023.pdf>>.

Estados Unidos: <<https://www.opm.gov/policy-data-oversight/classification-qualifications/classifying-general>>.

Nenhum dos países analisados está próximo da quantidade de estruturas salariais existentes na APF brasileira, embora também não contem com uma tabela salarial única. O cenário brasileiro é ainda agravado pela **inexistência de referências para a definição das remunerações**, como avaliação de complexidade implementada no Reino Unido, Estados Unidos, Austrália e, feita de forma mais genérica, em Portugal.

Reino Unido: <<https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/grade-structures-civil-service>> e <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/418869/The_Functional_Model.pdf>.

Portugal: <<https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=A4A8DA07-CE7D-4CE4-BBF9>>, <https://www.dgaep.gov.pt/upload/catalogo/SRAP_2024_V1.pdf>.

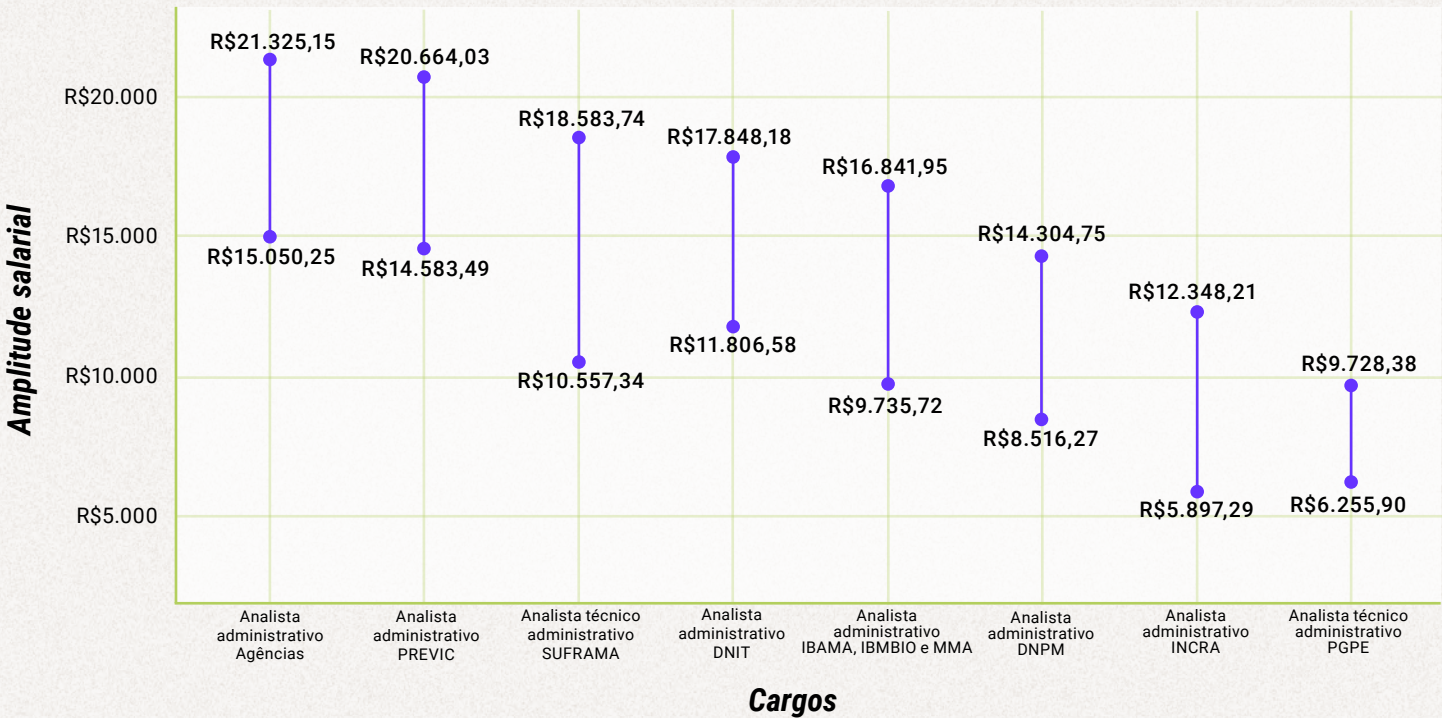
1ª distorção:

carreiras similares com salários distintos

Essa falta de padronização baseada em critérios técnicos gera, ao menos, cinco importantes distorções no sistema de carreiras brasileiro. A primeira delas é que há pessoas com funções parecidas ganhando salários iniciais e finais distintos. Para ilustrar essa situação, apresentamos no gráfico 31 os valores de piso, teto e a respectiva amplitude das carreiras de analista administrativo lotadas em diferentes órgãos do governo federal. Apesar da necessidade de parcimônia

neste tipo de comparação por nomenclatura “analista administrativo”, os dados sugerem uma falta de isonomia da estrutura remuneratória das carreiras públicas. O que justificaria, por exemplo, que um analista administrativo do INCRA começasse a carreira ganhando menos de 6 mil reais, enquanto os analistas administrativos das agências reguladoras começam ganhando quase 10 mil reais a mais?

Gráfico 31: Salário mensal em reais da carreira de analista administrativo de órgãos selecionado Governo Federal - 2023



Fonte: Elaboração própria com base nas tabelas de remuneração do governo federal (2023).

2ª distorção:

ausência de equivalência entre salário e complexidade da função exercida

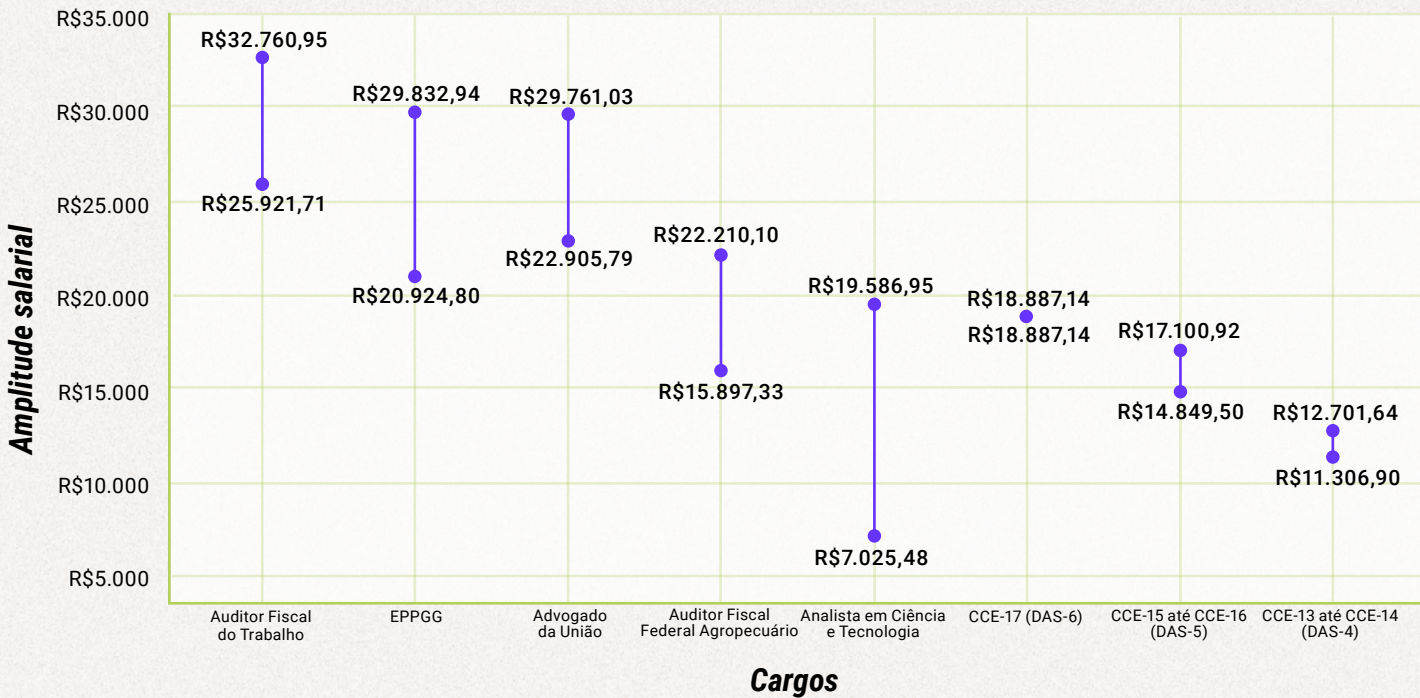
A falta de um método ou referência para a definição do salário ocasiona a segunda distorção do sistema brasileiro: a ausência de equivalência entre salário e complexidade da função exercida. Os cargos que correspondem às funções de alta direção, conforme previsto pelo decreto nº 10.758/2021, têm remunerações

próximas ou até menores do que as de algumas carreiras de menor complexidade, risco e exposição. Conforme exposto no gráfico 32, referente ao governo federal, titulares de coordenação-geral (CCE-13 até CCE-14) ganham no máximo 12,7 mil reais, o que seria equivalente a apenas 64% do salário máximo de um

analista de ciência e tecnologia, 42% do salário máximo de um especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) e 38% de um auditor fiscal do trabalho. Secretários, cargos logo abaixo do cargo de

ministro, auferem um salário que representa menos de 60% do salário máximo de um auditor fiscal do trabalho e de 63% de um advogado da União.

Gráfico 32: Amplitude salarial mensal de cargos comissionados de alta direção e carreiras selecionadas - Governo Federal - 2023



Fonte: Elaboração própria com base nas tabelas de remuneração do governo federal (2023).

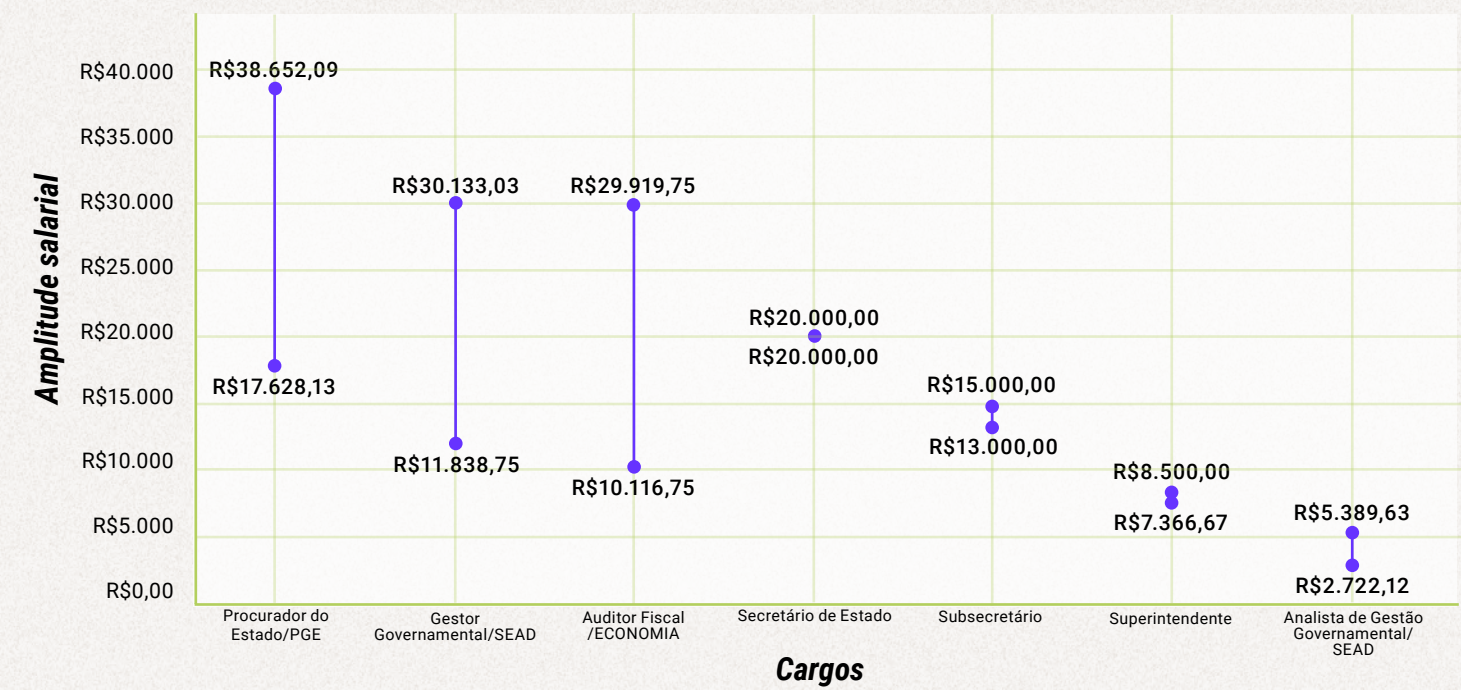
A nível estadual, coletamos informações disponíveis no Panorama Remuneratório Nacional, do Observatório da Rede de Gestão de Pessoas produzido pela Secretaria de Estado da Administração (SEAD) de Goiás³⁸. Para todas as 27 unidades da federação, coletamos o salário de 7 cargos/carreiras: procurador, auditor fiscal, gestor governamental, secretário, subsecretário, superintendente e analista de gestão governamental. Nos estados em que a carreira/cargo não existe (ou não existe a informação), mantivemos no gráfico com remuneração zero, apenas para fins de padronização. Todos os gráficos se encontram no apêndice (gráficos 1 a 25), com exceção dos estados de Sergipe e Mato

Grosso do Sul, que são expostos abaixo, a título de exemplo.

Em Sergipe, um secretário ganha 66% do salário máximo de um gestor governamental e 51% do salário máximo de um procurador. No Mato Grosso do Sul, o subsecretário ganha praticamente o mesmo salário que o secretário e o superintendente ganha apenas 71% do salário máximo de um gestor governamental e 43% do salário máximo de um analista de gestão governamental. O gestor governamental, por sua vez, ganha um salário máximo que representa apenas 61% do salário máximo de um analista de gestão governamental.

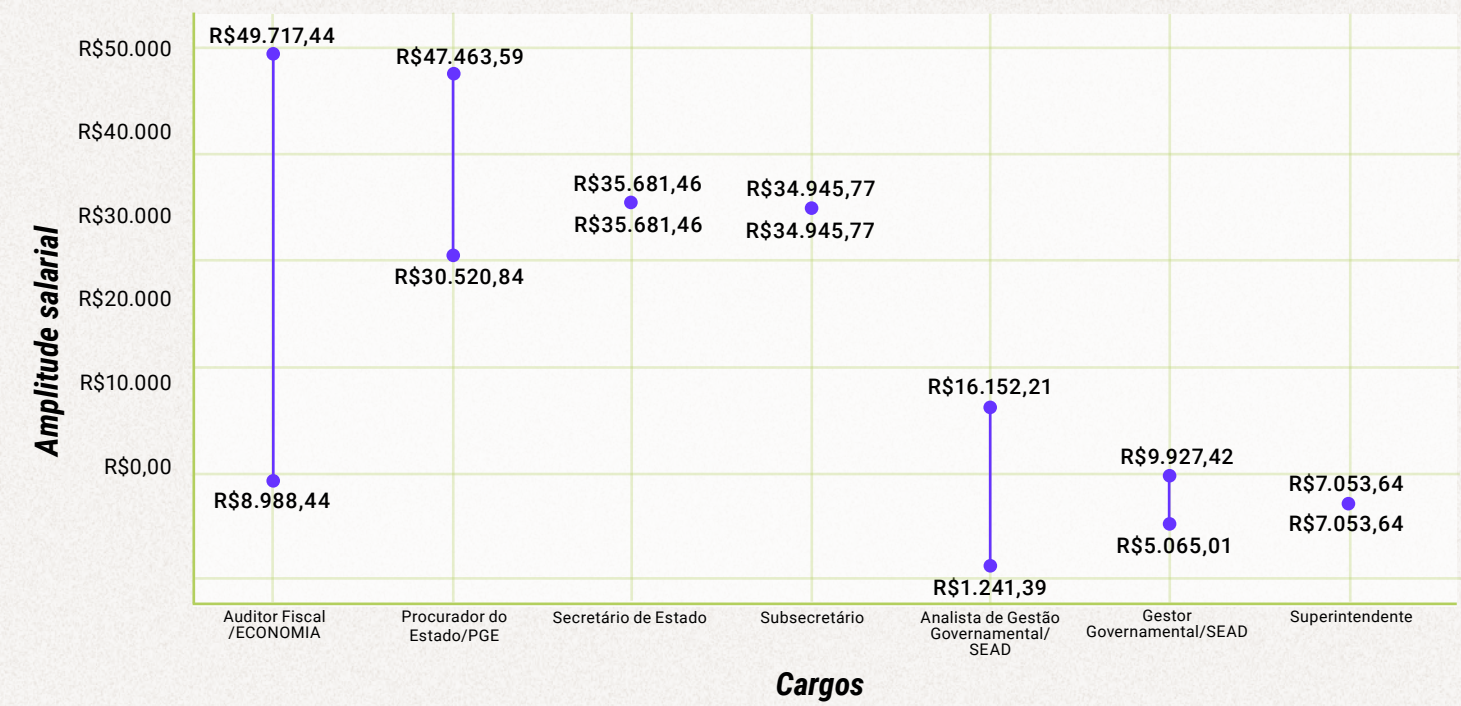
38 Disponível em: <<https://goias.gov.br/administracao/observatorio-da-rede-de-gestao-de-pessoas-do-estado-de-goias/>>.

Gráfico 33: Amplitude salarial mensal de cargos comissionados de alta direção e de carreiras selecionadas - Governo Estadual de Sergipe - 2024



Fonte: Elaboração própria com base no Panorama Remuneratório Nacional, do Observatório da Rede de Gestão de Pessoas produzido pela Secretaria de Estado da Administração (SEAD) de Goiás.

Gráfico 34: Amplitude salarial mensal de cargos comissionados de alta direção e de carreiras selecionadas - Governo Estadual do Mato Grosso do Sul - 2024



Fonte: Elaboração própria com base no Panorama Remuneratório Nacional, do Observatório da Rede de Gestão de Pessoas produzido pela Secretaria de Estado da Administração (SEAD) de Goiás.

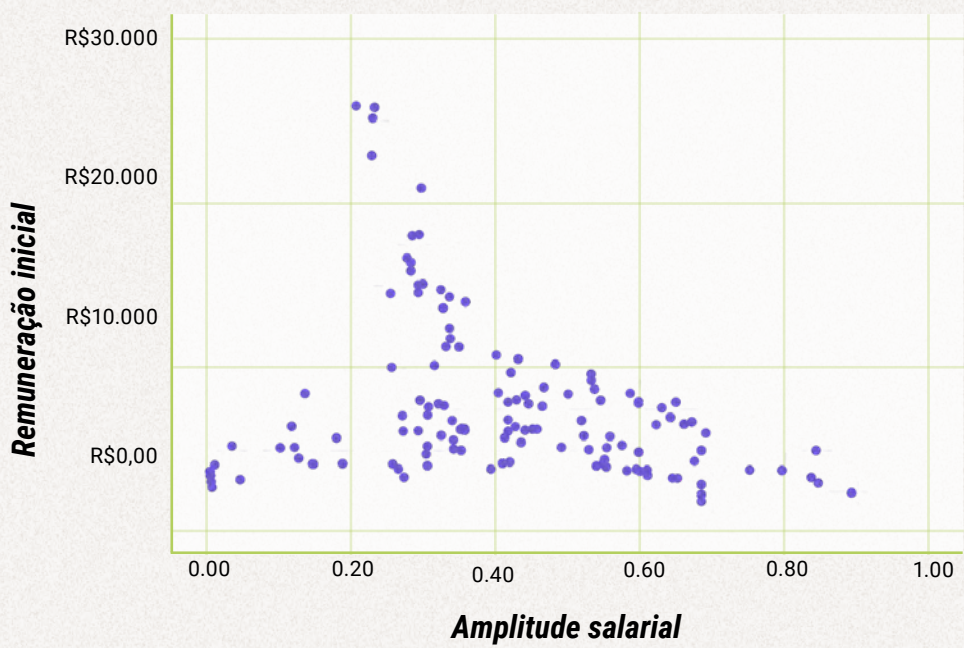
3ª distorção:

ausência de padronização das amplitudes remuneratórias

A ausência de diretrizes gerais e o alto número de tabelas com regulações próprias resultam em movimentos de negociações cruzadas. Nestas, os mecanismos de pressão exercidos por algumas categorias do serviço público são critérios políticos decisivos para a definição da estrutura de suas carreiras. Uma influência do poder de barganha política nas distorções entre carreiras são os dados de amplitude remuneratória. A distribuição dos valores, apresentada no gráfico 35, permite especular sobre a baixa amplitude geral das estruturas remuneratórias. O valor máximo identificado na base de dados do Painel Estatístico de Pessoal (referente à APF) foi de 90% entre a remuneração inicial e a final para salários iniciais abaixo de 5 mil reais. Embora os salários iniciais mais elevados apresentem amplitude mais baixa, por força da legislação que impõe o teto remuneratório, o gráfico mostra que há um conjunto expressivo de carreiras com salários iniciais baixos e amplitude também muito baixa.

Idealmente, o gráfico de dispersão abaixo deveria apresentar uma clara tendência negativa, o que não é observado nos dados. O contexto disperso e anti-isonômico é refletido, em partes, quando a amplitude salarial é analisada por faixas remuneratórias. Os cargos³⁹ com remunerações iniciais acima de 10 mil reais apresentaram ponto máximo, média, mediana e desvio-padrão menores que os demais cargos das faixas salariais mais baixas, conforme mostra a tabela 1 do apêndice. Embora possa fazer sentido que as estatísticas da amplitude de faixas salariais mais elevadas seja menor do que a de faixas salariais mais baixas, é importante que haja uma racionalização na definição desses valores, para impedir que tais cargos percam atratividade.

Gráfico 35: Distribuição dos cargos por remuneração inicial e amplitude salarial - Governo Federal - 2023



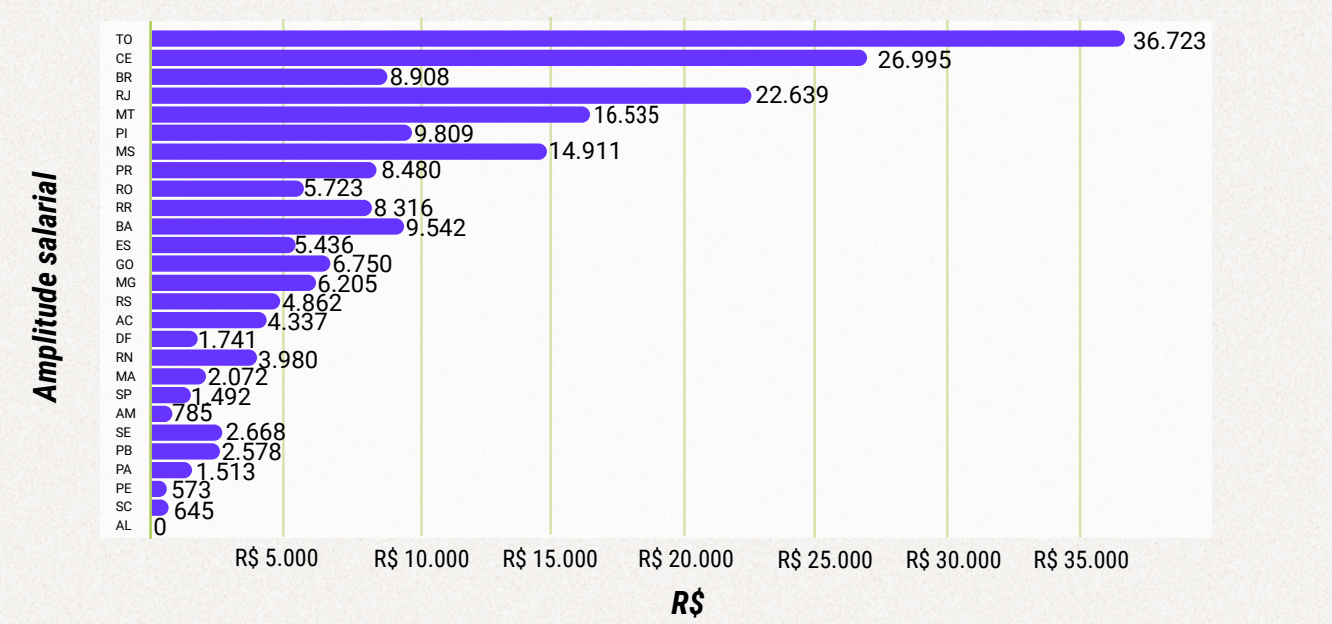
Fonte: Elaboração própria com base nas tabelas de remuneração do governo federal (2023).

39 Excluindo cargos em extinção e cargos duplicados. Foi usada a variável "cargo_com_codigo".

No nível estadual o cenário não é muito diferente. O gráfico 36 mostra a amplitude salarial da carreira de analista de gestão governamental da Secretaria de Administração (SEAD) das 27 unidades federativas, dados disponíveis no [Portal de Goiás](#). Embora faça sentido os valores absolutos dos salários iniciais e finais serem distintos entre estados, devido às diferenças de custo de vida e às condições fiscais de cada ente, a análise que nos interessa aqui é aquela referente à

amplitude remuneratória de carreiras semelhantes. Enquanto no estado de Tocantins um analista de gestão governamental inicia a carreira com 4,5 mil reais e termina ganhando 41,2 mil, representando uma amplitude de 808%, no estado de Santa Catarina essa mesma carreira inicia com 1,2 mil e termina com apenas 1,9 mil, o que representa uma amplitude salarial de 47%. E isto representa apenas os salários-base, ou seja, não incluem eventuais gratificações.

Gráfico 36: Salário mensal em reais da carreira de analista de gestão governamental - governos estaduais - 2024



Fonte: Elaboração própria com base no Panorama Remuneratório Nacional, do Observatório da Rede de Gestão de Pessoas produzido pela Secretaria de Estado da Administração (SEAD) de Goiás.

Embora não haja um consenso sobre qual amplitude é a ideal, o fato é que a remuneração é um dos importantes fatores motivacionais no mundo do trabalho e a reduzida amplitude geral pode impactar na predisposição dos servidores federais a buscar preencher requisitos para progressão e promoção, além de afetar o próprio desempenho individual do servidor. Ainda, quando algumas categorias não conseguem obter aumentos salariais que cubram os impactos inflacionários, as progressões e promoções acabam funcionando mais como uma forma de recuperar o poder de compra do que como um prêmio para o desenvolvimento dos servidores.

A amplitude remuneratória tem estreita relação com o

tempo necessário para se chegar no topo da carreira. E como a heterogeneidade caracteriza todo o debate sobre cargos e salários, o tempo para se chegar ao topo da carreira também é um aspecto que diferencia as EOCs. Embora algumas carreiras necessitem de menos de dez anos para chegar ao topo da carreira, outras podem demorar mais de 20 anos. À primeira vista, as duas situações parecem desproporcionais. Em um polo, alcançar de forma acelerada o topo da carreira não guarda razoabilidade com a proposta de desenvolvimento individual e desempenho. Descontados os três anos de estágio probatório, o tempo fica ainda mais curto. Cursos de capacitação, períodos de experiência para assumir cargos de liderança, mestrados, doutorados e outros

pré-requisitos usuais para progressão e promoção levam certo tempo para serem concretizados. Por outro lado, no contexto de mudanças no mundo do trabalho que apresenta necessidade recorrente de desenvolvimento de novas habilidades, inclusive para os governos, a ideia de aumentos salariais demasiadamente alongados é desmotivadora para os servidores. É um fator que pode levar, inclusive, ao abandono de carreiras que não têm padrões salariais razoavelmente compatíveis com as atribuições e o mercado privado e/ou que não obtêm correções inflacionárias periódicas.

Estudo do Banco Mundial (2019) mostra a diferença do tempo mediano de chegada ao topo da carreira para alguns grupos de carreiras da administração pública federal. Os resultados mostram que o menor e maior tempos são, respectivamente, os da carreira jurídica (dez anos) e o da carreira médica de universidades (28 anos). Há uma considerável desigualdade entre carreiras, com membros do PGPE (Plano Geral de Cargos do Poder

Executivo) e do PCC (Plano de Classificação de Cargos) apresentando um tempo mediano de 21 anos, enquanto que as carreiras de planejamento, gestão, fiscalização e controle apresentaram um tempo mediano de apenas 12 anos. Quando se analisa o tempo médio entre as carreiras, o menor e o maior valores encontrados foram de, respectivamente, menos de 10 anos e mais de 30 anos. A pesquisa ainda aponta a distribuição da porcentagem de servidores no último nível de carreira por carreira. Em 2018, 98% dos servidores civis na área de defesa, 78% de servidores das carreiras jurídicas, 72% dos servidores das carreiras do PGPE e PCC e 67% das carreiras de fiscalização e controle estavam no último nível, apenas para citar alguns exemplos. Tais dados evidenciam a falta de racionalização na definição do tempo de progressão das carreiras, bem como a falta de critérios robustos de progressão, uma vez que parte significativa das carreiras possuem quase a totalidade de seus servidores no último nível.

4ª distorção:

ausência de uma política periódica e técnica de reajuste do salário-base

Outra manifestação da influência do poder de barganha política ocorre nas políticas de valorização salarial. Historicamente, não existe disciplinada uma política ou um modelo padronizado de concessão de reajustes ou correção salarial na APF. Parte da falta de tal normatização é relacionada à não aplicabilidade da matéria constitucional, que define em seu texto:

O Art. 37, inciso X, prevê que as remunerações e subsídios devem ser fixados em lei de iniciativa privativa, sendo assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

A não aplicação desta prática por diferentes esferas de governo suscitou, em 2007, o Recurso Extraordinário nº 565089⁴⁰, do Tribunal de Justiça de São Paulo, ao Supremo Tribunal de Justiça, avaliado como de repercussão geral. Em 2019, o STF julgou a matéria,

entendendo que o texto constitucional não obriga a concessão de reajuste anual, bastando que o chefe do poder justifique o porquê da não aplicação da correção (Acórdão nº 565089)⁴¹.

A organização fragmentada das tabelas salariais, aliada ao poder de barganha político de algumas carreiras e à participação central que as mesmas exercem nas “mesas de negociação”, acaba facilitando que sejam concedidos aumentos despadronizados entre as carreiras da administração federal. Alguns estudos têm demonstrado essa distorção tanto na União (VENTURA e CAVALIERI, 2021; ANTUNES, 2024) como em estados (BECHTLUFF e COSTA, 2021). Por exemplo, Antunes (2024) mostra que os aumentos nominais entre 2003 e 2022 das médias de remuneração inicial e final dos grupos de cargos de nível intermediário e superior foram maiores para as carreiras/cargos vinculados à Fonacate

40 Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2561880>>.

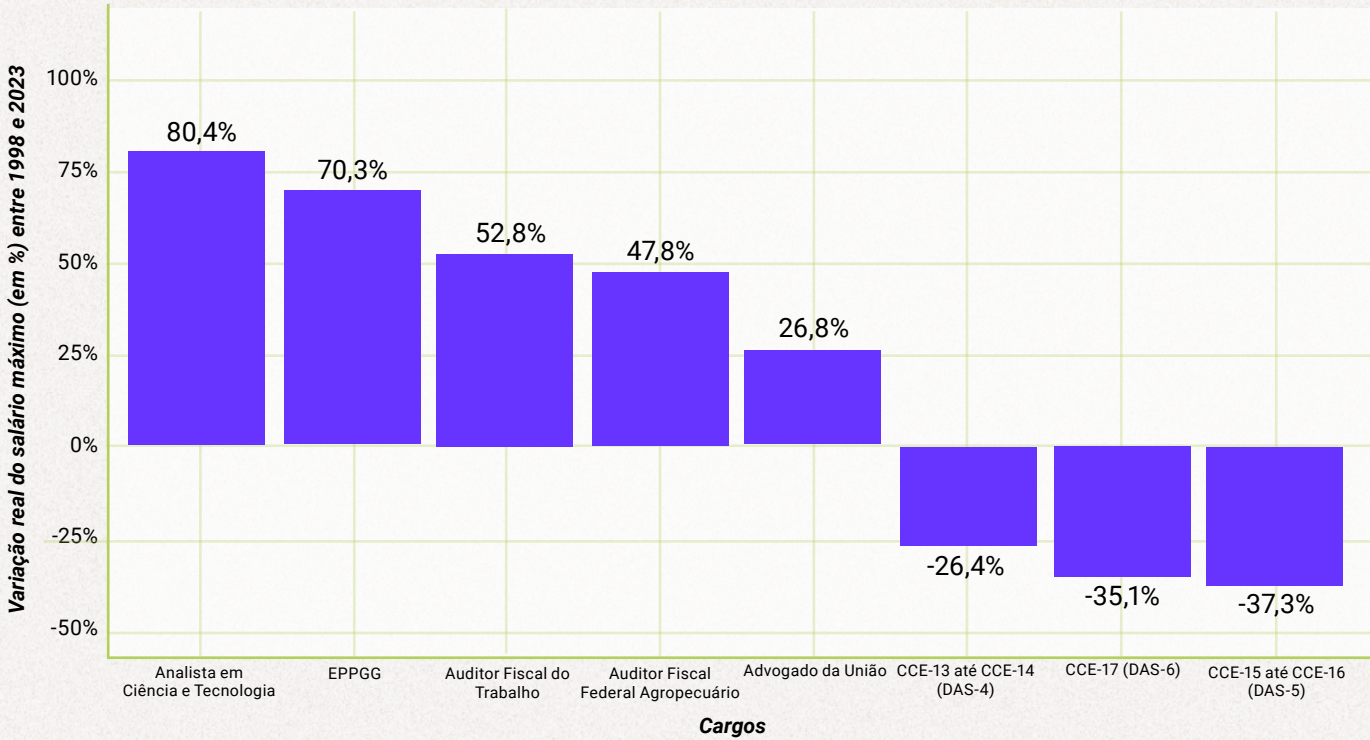
41 Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752530867>>.

(Fórum Nacional Permanente das Carreiras Típicas de Estado) do que para as demais.

O poder de barganha das carreiras de “elite”, no entanto, são refletidos não apenas nas carreiras menos valorizadas da administração, como também nos cargos comissionados. O gráfico 37 abaixo mostra a diferença de variação real (descontados da inflação do período) do salário dos cargos de alta direção e do salário máximo de

carreiras selecionadas da administração pública federal em 1998 e 2023. Três das cinco carreiras selecionadas tiveram uma valorização real acima de 50%, enquanto os cargos de alta direção (DAS-4 a DAS-6) tiveram seus salários reais desvalorizados em 26,4% no caso dos coordenadores-gerais, 35,1% no caso dos secretários e 37,3% no caso dos titulares de departamentos e subsecretários.

Gráfico 37: Variação percentual real do salário de cargos comissionados de alta direção e do salário máximo de carreiras selecionadas - governo federal - 1998 e 2023



Fonte: Elaboração própria com base nas tabelas de remuneração do governo federal (2023). Adaptado de MPàF (2024).

5ª distorção:

desvirtuamento da remuneração variável vinculada ao desempenho

Por fim, a quinta distorção do sistema, também resultante do poder de barganha, diz respeito aos benefícios remuneratórios dos quais algumas carreiras conseguem se apropriar. Além

dos populares “penduricalhos” de magistrados e membros do Ministério Público (que serão detalhados posteriormente), advogados da União e auditores fiscais também conseguem angariar remunerações mensais muito próximas do teto dado pelo salário dos ministros do Supremo Tribunal Federal. Um dos privilégios de

advogados da União são os chamados honorários de sucumbência, princípio pelo qual a parte perdedora no processo é obrigada a arcar com os honorários do advogado da parte vencedora. Até 2016, tal princípio só valia para advogados privados. Integrantes da carreira pública, no entanto, conseguiram conquistar esse benefício. Embora se possa argumentar que tal benefício se assemelha a um “bônus por desempenho”, faltam estudos que comprovem que tais pagamentos levam a um maior êxito nas disputas judiciais envolvendo a União, devido exclusivamente ao melhor desempenho desses servidores, e não por outros fatores como aperfeiçoamentos da legislação ou a própria dinâmica da pauta dos julgamentos (CARAZZA, 2024).

Dados evidenciam que o volume desses pagamentos não é desprezível para o bolso dos contribuintes. No início de 2017, quando os honorários começaram a ser pagos, o adicional salarial desses servidores foi de R\$ 3.744,01 reais por mês. Poucos meses depois, em agosto de 2017, o pagamento mais frequente já estava próximo de 6 mil reais. Em 2023, cada advogado público ganhou em média R\$ 12.129,54 mensais a mais. Em todo o período (entre 2017 e 2023), o pagamento de honorários representou mais de 8,7 bilhões de reais de transferência para pouco mais de 12 mil servidores públicos, aposentados e pensionistas vinculados às carreiras jurídicas do poder executivo federal (CARAZZA, 2024).

Outra carreira privilegiada com bônus de “desempenho” são os auditores fiscais da Receita Federal. Com a medida provisória nº 765, convertida na lei nº 13.464/2017, integrantes da carreira conseguiram um Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, que foi estabelecido em 3 mil reais mensais para auditores e 1.800 reais para os analistas tributários. A medida provisória também previu que os vencimentos básicos de um auditor fiscal em início de carreira passariam de R\$ 15.743,64 para R\$ 21.029,09 em janeiro de 2019 (mais o bônus de 3 mil). Com o bônus, um

auditor fiscal em final de carreira passaria a ganhar R\$ 30.303,62 - praticamente 90% da remuneração de um ministro do STF na época, estabelecido em R\$ 33.763. Na proposta de Lei Orçamentária de 2024, ainda houve um aumento significativo do volume de pagamentos destinados a essa rubrica, passando de 748,3 milhões gastos em 2022 para 2,43 bilhões de reais autorizados para o primeiro ano de vigência da nova regulamentação (CARAZZA, 2024).

Embora tenha havido melhorias na gestão desse benefício, com o decreto nº 11.545/2023, que atrela o pagamento do bônus a um índice de eficiência institucional, que levará em conta métricas de efetividade das ações de fiscalização e cobrança de tributos, dentre outros fatores, ainda não há comprovação da efetividade desse benefício. Mais do que isso, não há uma justificativa técnica para um gasto agregado tão elevado em bônus de desempenho com poucas carreiras, enquanto tantas outras da administração pública permanecem sem benefícios equivalentes.

Além desses benefícios justificados como “bônus de desempenho” há também os populares “penduricalhos” de magistrados e membros do Ministério Público que, somados à remuneração base, fazem com que esses servidores recebam remunerações mensais muito próximas do teto dado pelo salário dos ministros do Supremo Tribunal Federal.

Os supersalários são uma das principais fontes de desigualdade remuneratória dentro da administração pública brasileira, contribuindo para a visão popular de que servidores públicos são todos “marajás”. Apesar de menos de 1% dos servidores receberem acima do teto do funcionalismo (PNADc, 2022), os dados referentes aos supersalários chocam pelo seu elevado custo e pela facilidade com que novos benefícios e aumentos de benefícios preexistentes são aprovados. Isso ocorre devido ao fato de que a Constituição vigente excetua do teto salarial os pagamentos categorizados como

indenização⁴² - pagamentos feitos, teoricamente, para compensar o servidor público por alguma despesa incorrida na realização de um serviço. **Para conquistar remunerações que extrapolam o teto bastaria, portanto, enquadrar as rubricas orçamentárias como verbas indenizatórias que, além disso, são isentas de pagamento de imposto de renda** (NERY, 2024).

Apesar de a proporção de servidores que recebem supersalários ser bem pequena em relação ao total de todos os servidores, a concentração desses supersalários em carreiras jurídicas e o custo que eles representam para os contribuintes materializam uma das muitas facetas de desigualdade dentro do setor público. Dados do portal de transparência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), compilados por Bruno Carazza no livro “O País dos Privilégios - Volume I”, de 2024, mostram que **o total de indenizações e direitos pessoais e eventuais pago a magistrados ativos e inativos acima do teto do funcionalismo representou um total de, aproximadamente, 33 bilhões de reais em 5 anos (2019-2023), valores corrigidos pelo IPCA até janeiro de 2024. Só em 2023, 93%, em média, dos magistrados receberam supersalários. Análise nossa⁴³ mostra que o percentual de servidores que recebeu pelo menos um mês de supersalário cresceu de 82% em 2018 para 92% em 2024.**

Relatório elaborado em conjunto pela Secretaria do Tesouro Nacional, Secretaria do Orçamento Federal e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística mostra que as **despesas anuais com os tribunais de justiça passaram a representar 1,6% do PIB brasileiro em 2021, valor muito superior à média dos países emergentes (0,5% do PIB) e das economias mais avançadas (0,3% do PIB)**. Pesquisa de Luciano Da Ros e Matthew Taylor (2019), destacada no livro de Carazza (2024), mostra que os magistrados no Brasil ganham muito mais que seus pares europeus ou norte-

americanos em comparação com a renda média de seus países. A título de exemplo, um juiz federal brasileiro ganhava em início de carreira, em 2015, o equivalente a 11,3 vezes o PIB per capita local, enquanto seus pares na Itália ganhavam apenas o dobro do PIB per capita italiano. Para juízes no final da carreira, no Brasil o valor era de 13,9 vezes em comparação com 6,7 vezes na Itália. A pesquisa também mostra a **comparação internacional do custo do Ministério Público: enquanto no Brasil se gasta 0,32% do PIB, na Itália se gasta 0,09% do PIB, Portugal 0,06% e Alemanha e Espanha 0,2%.**

Um dos benefícios que contribuem para o acúmulo de remunerações é a chamada licença-prêmio, que concede três meses de férias remuneradas a cada cinco anos trabalhados. Embora tal privilégio tenha sido extinto em 1997 no poder executivo federal, sendo substituído por um afastamento para capacitação, no Ministério Público tal licença ainda vigora, com a possibilidade de conversão dessas férias em dinheiro (não sujeito ao teto do funcionalismo, devido ao seu caráter indenizatório) (CARAZZA, 2024).

Carazza (2024) também destaca dados compilados pela Transparência Brasil evidenciando que os Ministérios Públicos da União, do Trabalho, Militar e do Distrito Federal e Territórios gastaram, entre 2019 e 2022, **438,6 milhões de reais com o pagamento da conversão da licença-prêmio em dinheiro, beneficiando 85% de todos os integrantes da carreira**. Nesses quatro anos, 2.089 procuradores do MPU receberam, em média, R\$ 184 mil cada um em licenças-prêmio. O relatório da Transparência Brasil ainda coloca tais pagamentos em perspectiva com outros gastos do Ministério Público Federal. **Só em 2022 foram pagos 57 milhões com esse benefício, enquanto que o orçamento gasto com capacitação de recursos humanos foi de menos de 4 milhões** (Transparência Brasil, 2023a). Tais dados evidenciam que a apropriação de benefícios privados, que não possuem nenhuma correlação comprovada com

desempenho, tem muito mais prioridade no orçamento do que políticas de gestão estratégica de pessoas, que têm a capacidade de aumentar a qualidade da entrega das organizações públicas.

A corrida entre membros do MP e do judiciário para terem benefícios equiparados também garantiu ao primeiro grupo mais gratificações com caráter de indenização. É o caso das gratificações por exercício cumulativo (criadas por leis) que, de acordo com a Transparência Brasil, foram “desvirtuadas” em atos administrativos para licença-compensatória (sem previsão legal) (Transparência Brasil, 2023b). Tal gratificação consiste em um bônus de caráter remuneratório (sujeito ao teto constitucional, portanto) concedido aos magistrados federais e do trabalho⁴⁴ que trabalham em mais de um juízo ou são responsáveis por muitos processos. Porém, em janeiro de 2023, **esse benefício também passou a valer para os procuradores e promotores, com uma vantagem adicional: ele seria convertido em licença-compensatória**, deixando de ser um benefício remuneratório e passando a ser uma folga (na proporção de 1 dia de folga para 3 trabalhados). Como tal folga seria passível de conversão em pecúnia, ela passaria a ter caráter indenizatório. **Ou seja, a licença-compensatória não é originalmente uma indenização, e sim uma folga, mas seu usufruto como pagamento em pecúnia é indenizatório e, portanto, não sujeito ao teto constitucional.**

Em outubro de 2023, o Conselho Nacional de Justiça reforçou a paridade de carreiras entre judiciário e Ministério Público, o que acabou levando os órgãos do judiciário da União a regulamentarem o pagamento da gratificação por exercício cumulativo emulando o Ministério Público. Dados compilados pela Transparência Brasil referentes a 27 órgãos estaduais e federais do judiciário mostram que o benefício já consumiu pelo menos R\$ 284 milhões de reais até maio de 2024⁴⁵.

Os dados acima analisados evidenciam que, **assim como no caso do sistema de carreiras, as diretrizes previstas para a organização e o desenho de remunerações isonômicas também não foram totalmente construídas**. Não existem modelos para o estabelecimento da “relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos” (Art. 39, § 5º), e também não foi instituído qualquer conjunto de parâmetros para avaliar a relação atribuição *versus* complexidade *versus* custo para definição das bases salariais (Art. 39, § 1º). **O fator que permeia essa complexa realidade marcada por desigualdades é, por sua vez, o poder de barganha política de algumas poucas carreiras**, o que enfatiza o caráter corporativista do nosso atual sistema (ABRUCIO *et al.*, 2010).

42 CF, art. 37, §11o: “Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo [o teto constitucional], as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.” (Incluído pela Emenda Constitucional no 47, de 2005).

43 Todas as análises aqui expostas foram produzidas considerando uma amostra de órgãos que disponibilizaram dados todos os anos, ao menos 9 meses/ano, considerando necessariamente os meses de novembro e dezembro e excluindo os tribunais eleitorais.

44 Justiça Federal (lei nº 13.093/2015), Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (lei nº 13.094/2015), Justiça do Trabalho (lei nº 13.095/2015) e Justiça Militar da União (lei nº 13.096/2015).

45 Disponível em: <<https://apublica.org/2024/06/beneficio-que-aumenta-salario-de-magistrados-em-ate-33-ja-custou-mais-de-r-284-milhoes/>>.

2.3. Por que importa: uma burocracia profissional e com incentivos corretos é necessária para um Estado efetivo e eficiente

A proteção do sistema de mérito e suas respectivas políticas de remuneração, progressão e promoção são aspectos que podem gerar maior capacidade estatal

A organização das carreiras no serviço público é parte estruturante da forma como o Estado irá atender ao que foi pactuado em sua Constituição Federal. Essa organização deve refletir os interesses do Estado na oferta de serviços e políticas e precisa se blindar de interesses corporativos para que seja gerado esse valor público. Além disso, essa organização é fundamental para tornar o Estado menos dependente da rotatividade e de anseios político-partidários (DOS SANTOS, 2023, p. 595). **A proteção do sistema de mérito e suas respectivas políticas de remuneração, progressão e promoção são aspectos que podem gerar maior capacidade estatal** e, consequentemente, maior eficiência das políticas públicas (DOS SANTOS, 2023).

Particularmente, há um conjunto de evidências que demonstram a correlação positiva entre um sistema de carreiras profissionalizado, com base nos princípios do mérito e do desempenho, e desenvolvimento econômico e social. Evans e Rauch (1999) analisaram 35 países e concluíram que o **recrutamento meritocrático e carreiras estruturadas com progressão de desempenho correlacionaram-se de forma significativa com o crescimento econômico**. Os mesmos autores, em um outro estudo posterior (EVANS e RAUCH, 2000), investigaram a relação de salários compatíveis com o setor privado, recrutamento por mérito, carreiras estruturadas com promoções internas baseadas no mérito e a estabilidade na carreira com o desempenho administrativo. Entretanto, para essa última investigação foi encontrada relação positiva e significativa apenas em relação a recrutamento por mérito.

Dahlström, Lapuente e Teorell (2012) analisaram dados de 52 países e concluíram que o **recrutamento por mérito possui correlação positiva com a redução da corrupção**, embora aspectos como a estabilidade na carreira não apresentaram relevância. Henderson *et al.* (2015) reproduziram a mesma metodologia de Evans e Rauch (1999) e avaliaram os mesmos aspectos em relação à redução da pobreza, encontrando uma **relação positiva com o weberianismo e capacidade do Estado**. Charron *et al.* (2017) demonstraram, analisando dados subnacionais de 28 Estados-membros da União Européia entre 2009 e 2013, como **ter uma trajetória profissional no setor público baseada no mérito, em contraposição a indicações políticas, pode reduzir os riscos à corrupção**. Gomide, Lins e Machado (2021) demonstraram, utilizando dados do *The Quality of Government Institute*, como **concurso público e salários competitivos possuem relação positiva com eficácia do governo em países em desenvolvimento**.

Embora este capítulo foque na carreira dos servidores, tomando o recrutamento por mérito como dado, **as evidências sugerem, de maneira geral, a importância para o desempenho do Estado de se ter profissionais públicos cujas carreiras são baseadas sobretudo no mérito do desempenho**. Isso não significa, no entanto, que ter incentivos de carreiras dissociados de conexões políticas implique que o sistema em vigor precisa ser o sistema de carreiras fechado como é no Brasil. Existem países, como Reino Unido e Austrália, que têm sistemas de emprego público baseado em posições e ainda assim são considerados sistemas nos quais

a trajetória profissional dentro do serviço público é, majoritariamente, baseada no mérito. Da mesma forma, é possível ter um sistema de carreiras fechado com muitas distorções, conforme foi apresentado na seção anterior.

Além das características do sistema de mérito, **a questão da remuneração competitiva e justa também é um fator que contribui para a motivação e, consequentemente, a performance dos servidores públicos**. A remuneração de profissionais públicos é tipicamente composta de três fatores: salário-base, complementos ou benefícios (auxílio-alimentação, saúde, transporte, entre outros) e pagamento variável por desempenho. O salário-base, que corresponde à maior parcela da remuneração mensal total, deve refletir o nível de complexidade e responsabilidade da carreira/cargo por meio de avaliações técnicas, o que não é o caso brasileiro. Um relatório do Banco Mundial concluiu que **a fragmentação das estruturas de classificação e a ausência de avaliação da complexidade de empregos são as principais fontes de desigualdade do salário-base** (BANCO MUNDIAL, 2021). Isto, por sua vez, impacta a motivação dos servidores. Corrêa *et al.* (2020) mostra, com dados de um *survey* com 2.800 servidores públicos de 14 instituições do governo federal brasileiro, que inferioridade salarial relativa (quando servidores acham que seus salários são menores do que de outros servidores que realizam funções similares) está negativamente correlacionada com motivação para o serviço público.

Os pagamentos variáveis por desempenho, por sua vez, têm sido amplamente estudados na literatura acadêmica, que até agora apresenta resultados mistos. Finan *et al.* (2017) sintetizam a literatura experimental sobre impactos de pagamento de bônus por performance. A partir de evidências na área de coleta de impostos, polícias, educação e saúde, os autores destacam que **há um conjunto robusto de evidências, em diversos**

contextos, mostrando que incentivos monetários funcionam. No entanto, devido à dificuldade de mensurar objetivamente desempenho, quase a totalidade de estudos empíricos na área restringe-se à burocracia de nível de rua (professores, agentes de saúde, etc.).

Entretanto, poucas são as evidências robustas sobre o **impacto de incentivos financeiros para burocratas de nível médio e alto**. A exceção é dada por alguns estudos, como em Rasul e Rogger (2018), que relacionam índices de gerenciamento (grau de incentivos/monitoramento e de autonomia) ao desempenho de burocratas de nível médio no contexto da Nigéria. Os autores encontraram que o aumento de uma unidade de desvio-padrão neste índice corresponde a uma redução de 14% na taxa de completude de projetos. Ao analisar os possíveis mecanismos que explicam esse resultado, eles identificaram que a correlação negativa era maior para projetos mais complexos e com maior ambiguidade na aferição de desempenho. Essa evidência reforça o ponto de que **políticas de gestão de desempenho precisam atender a um conjunto de condições para serem eficazes** (tema explorado na seção seguinte). No que se refere à predição teórica de que incentivos financeiros podem diminuir o desempenho de indivíduos com maior motivação intrínseca, como é o caso de servidores públicos, os autores encontraram evidência do contrário: **o impacto negativo de incentivos é compensado pela proporção de burocratas vocacionados na organização**.

Apesar de não haver evidências incontestáveis do impacto positivo de bônus por desempenho, tal prática é largamente adotada em países da OCDE. **O pagamento por performance foi introduzido na maioria dos países da OCDE na administração central e também para a burocracia de nível de rua**, principalmente na saúde e na educação. Quase dois terços dos países da OCDE utilizam a prática, como bônus (18 países) ou aumentos salariais permanentes baseados no desempenho

Você sabia?

Várias carreiras impedem a movimentação para outros órgãos e a ocupação de cargos comissionados de determinados níveis

Segundo o artigo 2º do decreto nº 10.385/2021, que regulamenta os instrumentos de mobilidade para a administração pública federal direta e indireta previstos no art. 93 do Estatuto do Servidor (lei nº 8.112/1990), a movimentação consiste na “alteração do exercício do agente público, sem suspensão ou interrupção do vínculo com o órgão ou a entidade de origem, para servir a outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios”. Tal movimentação pode ocorrer sob três modalidades: **cessão, requisição e adequação de alocação**.

46 Exceto quando a requisição é feita pela Presidência ou Vice-Presidência da República.

47 Exceto quando se tratar de empresas estatais não dependentes de recursos do Tesouro Nacional para o pagamento de despesas e pessoal ou para o custeio em geral.

A cessão possui prazo indeterminado e somente poderá ocorrer para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, exceto se a lei da carreira ao qual o profissional estiver vinculado contiver algum dispositivo legal que permita outra possibilidade. Tal modalidade só ocorre com a anuência do órgão cedente e do agente público.

A requisição, por sua vez, é semelhante à modalidade de cessão, com exceção de ser um ato irrecusável pelo órgão requisitado. Apenas alguns órgãos/entidades podem requisitar profissionais e tal requisição não pode ser nominal⁴⁶. A requisição também tem prazo indeterminado e, ao contrário da cessão, não poderá ser encerrada por decisão unilateral do órgão de origem do profissional.

Por último, existe a mobilidade por adequação de alocação, que determina a alteração da lotação ou do exercício do agente público para outro órgão ou entidade do poder executivo federal. Tal alteração pode ter prazo determinado ou indeterminado, é irrecusável e não depende da anuência prévia do órgão cedente⁴⁷.

A título de ilustração do nível de restrição de mobilidade de servidores, o art. 20 da lei nº 13.326/2016 afirma que os ocupantes dos cargos integrantes de 23 carreiras vinculadas às agências reguladoras do governo federal só poderão ser cedidos para ocuparem cargos DAS de nível igual ou superior a 4, de dirigente máximo de entidade da administração pública no âmbito dos estados, do Distrito Federal, de prefeitura de capital ou de município com mais de 500.000 habitantes e de diretor/presidente de empresa pública federal. Isso implica, por exemplo, que **um integrante da carreira de determinadas autarquias poderia sair para ocupar um cargo de presidente, mas não poderia sair para ocupar um cargo de supervisor (DAS-3) em um órgão da administração direta**.

Mesmo carreiras que são transversais e que foram criadas para se movimentarem dentro dos órgãos da administração pública, como é o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental (EPPGGs), nem sempre conseguem um alto nível de mobilidade na prática. Reis (2023) fez o mapeamento da movimentação do universo de 1.183 profissionais vinculados a essa carreira pelos órgãos da APF no período de 2000 a 2018. A autora concluiu que 44% das trajetórias individuais caracterizam-se por alta mobilidade, 45% de baixa mobilidade e 11% de profissionais evadidos. Embora 44% não seja um valor baixo e, muito provavelmente, maior do que para outras

carreiras, tais resultados podem ser lidos como mais uma **evidência sugestiva da baixa mobilidade de servidores públicos no geral**.

A mobilidade não é um fim em si mesma e, por esse motivo, não existe um número ideal de mobilidade a ser alcançado. O mais importante é que a **mobilidade seja utilizada como um instrumento de gestão estratégica da força de trabalho, tanto de uma perspectiva individual como organizacional**. No primeiro caso, a mobilidade estratégica atua para garantir que objetivos complexos sejam atingidos, emergências sejam resolvidas e uma cultura de aprendizado contínuo seja desenvolvida dentro da organização. Do ponto de vista individual, a mobilidade pode ser um processo de promoção de engajamento e desenvolvimento profissional, na medida em que a oportunidade de ocupar outras posições, trabalhando em projetos de interesse pessoal e profissional do indivíduo, gera um desafio de autorrealização e contribui para o desenvolvimento de competências transversais e específicas (OCDE, 2023).

Nesse sentido, encontrar um **equilíbrio do nível de mobilidade é determinante para que se alcance os objetivos desejados**. Um baixo nível de mobilidade pode gerar um ambiente organizacional de baixa produtividade, inovação, engajamento e satisfação dos profissionais. Por outro lado, mobilidade muito elevada pode prejudicar o alcance

(incrementos de mérito) (21 países). Em um *survey* realizado em 2017 sobre práticas de avaliação de desempenho nos Estados-Membros da União Europeia e da Comissão Europeia, a maioria dos respondentes (21 em 30) afirmou que os **resultados de avaliação de desempenho eram usados para definir níveis de remuneração** (SIGMA, 2024).

Por fim, **é importante levar em consideração fatores relacionados às estruturas e incentivos de carreiras que não estão associados a benefícios pecuniários**. “Os incentivos não financeiros incluem aspectos como flexibilidade no horário de trabalho, maior autonomia, reconhecimento, atribuições de trabalho desafiadoras, possibilidade de trabalhar em projetos de escolha do servidor público, trabalho voluntário, cargos gerenciais rotativos, destaque de curto prazo, etc.” (SIGMA, 2024, p.125).

No que se refere aos impactos desses tipos de incentivos, as evidências acadêmicas são mais escassas e focadas em organizações privadas, terceiro setor ou experimentos de laboratório. No entanto, elas **sugerem possibilidades positivas para organizações públicas que têm menor disposição de recursos financeiros**. Especificamente, a literatura já mostrou impactos positivos de políticas de mudança de local de trabalho com base em desempenho no setor público (KHAN *et al.*, 2019), políticas de reconhecimento/premiação a nível individual (ASHRAF *et al.*, 2014; KOSFELD e NECKERMANN, 2011; ASHRAF *et al.*, 2014; MOREIRA, 2019; BLASCO *et al.*, 2016; BRADLER *et al.*, 2016) e de times (DELLAVALADE, 2021), além de políticas que reforçam a missão de organizações públicas (KHAN, 2023). Neste último caso, cabe ressaltar que o autor encontrou, em um experimento aleatorizado no Paquistão, que **ênfatar a missão**

organizacional motiva os agentes a performar melhor em todas as atividades registradas, enquanto que o pagamento de bônus só melhorou a performance nas atividades que foram incentivadas, como previsto na teoria econômica.

Na mesma linha, Carpenter e Gong (2016) estudam o efeito motivacional do alinhamento entre preferência do trabalhador e missão da organização por meio de um experimento de laboratório. Adicionalmente, os autores também estudam se incentivos financeiros são capazes de compensar a falta de alinhamento com a missão organizacional. Os resultados encontrados apontam que o alinhamento de missão leva a um aumento de 19% em produtividade, condicional a estar trabalhando. Em relação aos efeitos dos incentivos financeiros, os autores encontraram um aumento de produtividade de 13% para trabalhadores alinhados e de 86% para trabalhadores

não alinhados à missão. Isto significa que **incentivos monetários de alta potência podem compensar mais de dois terços da produtividade perdida devido a um desalinhamento entre preferências do trabalhador e missão organizacional**. Tal evidência reforça não apenas a importância de garantir o alinhamento das preferências individuais com a missão do serviço público (por meio da seleção de pessoas vocacionadas), mas também da importância de se estabelecer mecanismos de mobilidade como incentivos de carreira que garantam que as pessoas estejam motivadas a trabalharem em organizações públicas específicas mais alinhadas às suas preferências, que podem variar ao longo da carreira. Isso pode implicar menor necessidade de usar incentivos financeiros (predominantemente ausentes no setor público por restrições orçamentárias) para motivar os servidores durante sua longa trajetória no setor público.

de resultados, uma vez que causa disrupções na implementação de projetos e perda de conhecimento dentro da organização. Além disso, também pode gerar baixo engajamento dos profissionais, dado que eles não ficam tempo suficiente para entender a complexidade do novo cargo, desenvolver novas competências e ver o resultado de seus esforços (OCDE, 2023).

Embora ainda haja espaço de avanço no uso da mobilidade como instrumento de gestão estratégica pelos membros da OCDE, **a administração pública brasileira, no geral, ainda está muito distante das práticas adotadas pela maioria desses países.** Dados de 2022 do Survey on Public Service Leadership and Capability da OCDE mostram que em 70% dos países (n = 37) a maioria das classificações de cargos é padronizada em todo o serviço público da administração central, independentemente do ministério em que os servidores públicos trabalham. Tal padronização é a primeira condição para pensar políticas de mobilidade, ao possibilitar a equivalência de cargos entre diferentes ministérios ou secretarias. Quase todos os países também possuem uma padronização dos termos de condições das posições (como salários, benefícios, direitos, obrigações, etc.), o

que ajuda a reduzir a concorrência interna entre órgãos, facilitando a mobilidade estratégica (OCDE, 2023).

Em relação aos mecanismos de mobilidade utilizados, **a maioria dos países da OCDE adotam práticas de mobilidade temporária como micro-tarefas (trabalhar para outra equipe/unidade), missões de curta duração (menos de um ano) e de longa duração.** A maioria também utiliza reserva de vagas para candidatos internos, em alguns países de forma obrigatória (como na Itália) e outros em apenas alguns casos (Austrália, Irlanda, Nova Zelândia). 28 países também conseguem impor realocações temporárias e 14 têm o poder de tornar essas realocações permanentes (OCDE, 2023). Outro exemplo é dado pela administração pública portuguesa. Profissionais públicos que obtiveram duas notas máximas consecutivas na avaliação de desempenho podem conseguir oportunidades de mobilidade temporária como estágio em uma administração pública estrangeira, organismo internacional, organização não governamental ou ou entidade empresarial com gestão e métodos relevantes para administração pública (FERNANDES, 2023).

Referências

Fernandes, C. (2023). PORTUGUESE CENTRAL PUBLIC ADMINISTRATION OVERVIEW. Disponível em: <https://www.dgaep.gov.pt/en/upload//SiteIngles/PCPA_Overview_2023_Versao_Publicada.pdf>.

Reis, Maria Stela (2023). Trajetórias e Mecanismos de Mobilidade dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Administração Pública Federal Brasileira (2000-2018). Programa de Pós Graduação em Ciência Política da UnB.

OECD (2023), “Strategic mobility in the public service”, in Public Employment and Management 2023: Towards a More Flexible Public Service, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/405dd9fb-en>.

Em suma, a literatura acadêmica reforça a importância de um serviço público meritocrático, com remunerações justas e que seja organizado de forma a gerar incentivos positivos de carreira para seus funcionários,

principalmente em relação aos benefícios não-pecuniários como flexibilidade de atribuições e horários de trabalho, mobilidade, autonomia e reconhecimento.

2.4. Como aprimorar o sistema de carreiras

Uma reestruturação abrangente a todos é bastante complexo, mas não impossível: o caminho passa por diálogo e maior protagonismo do órgão central de gestão de pessoas

Devido à estrutura do nosso sistema de carreiras e ao seu possível impacto fiscal, a maior parte das políticas relacionadas a carreiras precisam passar por mudanças legislativas, o que torna os processos complexos e de longa duração devido ao número de partes interessadas. **Apesar do imenso desafio posto, é fundamental que nosso sistema de carreiras seja reformado.** O avanço no debate sobre aumento da capacidade estatal precisa passar pela correção das distorções destacadas nas seções anteriores.

2.4.1. Reestruturar carreiras

A partir do diagnóstico apresentado nas seções anteriores, a primeira categoria de políticas necessárias em direção a um reforma de carreiras está relacionada à sua própria estrutura. **A lógica de uma diretriz geral de reforma de carreiras torna-se quase óbvia, embora a sua efetiva implementação esteja longe disso.** Tal lógica já foi apontada pela OCDE em relatório analítico sobre o cenário de gestão de pessoas no governo federal brasileiro, publicado em 2022:

- Desenvolver uma visão holística e estratégica do sistema de carreiras através de diretrizes que promovam um sistema de carreira simplificado em todo o governo, criando uma visão comum;
- Reduzir o número de carreiras combinando carreiras e desenvolvendo perfis profissionais que incluam competências transversais que promovam a mobilidade.

Em agosto de 2024, a gestão em exercício do governo

Nesse âmbito, destacaremos aqui, sem a pretensão de ser exaustivo, minucioso ou curto-prazista, recomendações gerais para alcançarmos os resultados desejados. Isto é, com base na literatura, apontar como podemos melhorar o atual sistema de carreiras a fim de que ele garanta que as pessoas certas estejam nos locais certos e com os incentivos certos para entregar valor público para a sociedade. De maneira geral, **podemos alocar as políticas necessárias em três categorias: (1) estrutura de carreiras; (2) estrutura remuneratória; (3) incentivos de carreira como progressão, promoção, desenvolvimento e mobilidade.**

federal publicou uma **portaria⁴⁸ que cria diretrizes para novos pedidos de criação ou reestruturação de carreiras solicitados por órgãos do ente.** De maneira geral, a portaria está bastante alinhada à diretriz geral de uma reforma de carreiras, com a estruturação de cargos com base em atividades a serem desempenhadas no âmbito de políticas públicas (e não mais vinculadas a um órgão), o impedimento da criação de cargos que desempenhem atividades similares ou de menor complexidade às dos cargos existentes e atividades temporárias ou com tendência de se tornarem obsoletas. Também recomenda-se a criação de cargos com atribuições mais abrangentes, o que, combinado com a recomendação anterior, ajudaria a romper com a lógica de diferenciações marginais das carreiras, limitando o seu crescimento.

A limitação dessa portaria é que ela se aplicaria somente aos novos ingressantes. De fato, trata-se de um avanço institucional importante para o país, entretanto,

uma reestruturação de carreiras, para ser realmente efetiva, precisaria valer para atuais e novos ingressantes, mesmo que concessões políticas precisem ser feitas para que se tenha incentivos de migração para o primeiro grupo. **Uma reforma de carreiras apenas para novos ingressantes pode demorar décadas para produzir os efeitos esperados,** pois imagine o seguinte cenário: uma pessoa mais jovem, de cerca de 30 anos, entra no serviço público em uma carreira do novo sistema. Ela passa a trabalhar em um órgão no qual a maioria das pessoas possui mais de 60 anos, todas de carreiras do sistema antigo. Uma parte dessas pessoas pode estar vinculada a carreiras com funções similares a da nova ingressante, mas ganhando remunerações muito mais elevadas (mesmo considerando diferenças de nível de carreira), pois a reforma reduziu os salários de entrada. Além disso, é bem provável que a jovem, recém ingressada no serviço público, esteja muito motivada a gerar valor público para a população. Os seus colegas de trabalho, no entanto, por terem construído suas carreiras em uma cultura de ausência de gestão de desempenho e de resistência a mudanças, podem apresentar um desempenho bastante inferior ao dela. Isto implica que, além dos desafios do choque geracional, parte do problema de desigualdade destacado nas seções anteriores permanece, minando a motivação dessa ingressante e, consequentemente, aumentando sua probabilidade de evasão do serviço público. No limite, tal cenário só deixaria de acontecer depois de todas as pessoas do regime antigo se aposentarem, o que pode levar décadas para acontecer.

Construir uma reforma abrangente a todos os servidores é bastante complexo, mas não é impossível. A nível estadual⁴⁹, por exemplo, tivemos alguns casos que parecem ter sido bem sucedidos⁵⁰. São Paulo realizou, em 2022, uma reforma das carreiras de educação, criando uma única carreira com três tipos de “especialização”

(docência, especialista e gestão) e uma única tabela salarial para cada categoria. Embora a migração ainda não seja obrigatória para os atuais servidores, está sendo feito um esforço de comunicar abertamente os incentivos para que integrantes da carreira antiga migrem para a nova carreira. Espírito Santo, por outro lado, começou desde 2012 um movimento de reformas de carreiras, com fortalecimento do papel estratégico do órgão central de gestão de pessoas. O estado conseguiu extinguir mais de 100 cargos obsoletos, além de fundirem todas as carreiras de apoio (ou de área “meio”) que estavam sobrepostas nos diversos órgãos, tanto da administração direta como indireta, em apenas três carreiras transversais (EPPGG, Analista e Operacional - nível médio), com foco nas atribuições e não na formação. Também estabeleceram uma tabela salarial única para os cargos transversais, sem perda remuneratória das carreiras vigentes para o novo modelo. Por fim, conseguiram estabelecer o modelo de subsídio para 90% dos servidores.

Outro exemplo de sucesso relacionado ao esforço de construção coletiva de incentivos de transição⁵¹ para um novo modelo, embora não relacionado à temática de carreiras, é o da reforma tributária - tema talvez ainda mais árido e com menos consenso do que o da reforma de carreiras. Mesmo que não se consiga aprovar uma reforma ideal do ponto de vista “técnico”, com 100% de migração para o novo modelo, **o esforço de implementação de uma reforma estrutural, que se aplique, no mínimo, à maioria dos servidores já no médio prazo, pode gerar transformações mais efetivas e perenes no serviço público.**

Para que uma reforma abrangente como esta seja possível, a literatura nos aponta que é necessário **construir uma estrutura de governança em que haja um maior protagonismo do órgão central de gestão de**

48 Disponível em: <<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/532194/1/Portaria%20MGI%20N%C2%BA%205.127%2C%20DE%2013%20DE%20AGOSTO%20DE%202024%20-%20Portaria%20MGI%20N%C2%BA%205.127%2C%20DE%2013%20DE%20AGOSTO%20DE%202024%20-%20DOU%20-%20Imprensa%20Nacional.pdf>>.

49 As informações aqui expostas foram coletadas em conversas com pontos focais desses estados.

50 Pelo menos considerando como “sucesso” a aprovação de uma reforma do tipo e não, necessariamente, o seu impacto em termos de melhoria do desempenho dos servidores e das políticas públicas.

51 <<https://www.camara.leg.br/noticias/1074940-secretario-da-reforma-tributaria-detalha-transicao-a-deputados-e-diz-que-2026-sera-periodo-de-teste/>>.

pessoas⁵², responsável por garantir uma organização de dados e evidências que contribuam para a formulação de políticas centralizadas de carreiras, sempre em diálogo com as entidades sindicais, parlamentares, os órgãos setoriais e a rede de especialistas externos ao

2.4.2. Racionalizar salários

O segundo grande pilar de uma reforma de carreiras tem como objetivo central reduzir as distorções no sistema remuneratório, de forma a estabelecer um sistema mais justo e fiscalmente sustentável a longo prazo (OCDE, 2022).

A SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management), uma iniciativa da OCDE e da União Europeia, divulgou em junho de 2024 uma relatório extensivo de **fatores a serem levados em consideração ao desenhar reformas salariais na administração pública**, a partir da experiência dos países membros e de alguns outros países parceiros da instituição. Particularmente, os autores destacam seis componentes do desenho de reformas salariais:

- Centralização versus descentralização e salários baseados no cargo versus no indivíduo;
- Regras de progressão na estrutura remuneratória;
- Composição dos salários, incluindo regras de determinação do salário-base, taxa de compressão dos salários-base⁵³ e regras para a remuneração variável e eventuais suplementos;
- Mecanismos de planejamento de ajustes salariais;
- Instituições e regras de monitoramento e controle;
- Regras para a transparência do sistema salarial.

A partir dos desafios do sistema remuneratório que exigem intervenções de reformas, os componentes acima podem, por sua vez, ser direcionados para atingir

governo. A centralização, com transparência e diálogo, é especialmente importante no contexto de reformas de carreiras, pois é o órgão central que pode ter uma visão mais integrada e estratégica do sistema.

um ou mais dos seguintes objetivos:

- Melhorias na equidade do sistema, com foco na definição da quantidade de tabelas salariais, regras de progressão/promoção, garantia de que os salários-base representem a maior proporção da remuneração total (idealmente acima de 70%) e de fato reflitam o valor daquela carreira, de forma que a classificação profissional dentro da tabela salarial seja equitativa dentro e entre setores. Além disso, garantia de que haja uma racionalidade técnica na definição da parcela variável e complementar da remuneração, para que a composição final dos salários não distorça a classificação das carreiras na tabela por meio de pagamentos de bônus e adicionais não justificáveis;
- Instituição de regras claras e funções institucionais que garantam transparência salarial, tanto em relação ao processo de como os salários são determinados, como uma transparência substantiva (divulgando abertamente os salários de todos os empregados). Aqui também são considerados a produção e a atualização periódica de indicadores que permitam acompanhar a competitividade, sustentabilidade e equidade (entre carreiras, gênero e raça) do sistema;
- Aumento da competitividade das remunerações, com foco em: (i) ajustar salários-base tendo em conta as tendências salariais da economia e as necessidades emergentes de competências; (ii) garantir que a relação entre o maior e o menor salário-base (taxa de compressão) seja significativa e adequada para atrair profissionais iniciantes e reter profissionais seniores e gestores; (iii) um nível adequado de

descentralização e definição de estruturas salariais específicas para determinadas carreiras que sejam mais difíceis de recrutar (como a área de tecnologia); e (iv) criação de uma lista limitada de suplementos salariais direcionados para atrair especialistas;

- Alinhamento da parte variável da remuneração a uma gestão de desempenho mais ampla, determinando se a performance irá refletir em progressão de nível salarial, bônus ou uma combinação dos dois;
- Associação da reforma salarial a reformas administrativas mais amplas, como reestruturação de carreiras ou alterações estruturais na gestão de recursos humanos;
- Aumento da flexibilidade na definição de salários, por meio da descentralização. Embora um modelo no qual a política salarial seja responsabilidade de cada órgão/entidade seja relativamente defendida por

vários países membros da OCDE, ela é uma realidade distante da brasileira.

- Garantia da responsabilidade fiscal do sistema, por meio da aplicação de regras e mecanismos de limites máximos, bem como o uso de indicadores para apoiar no planejamento e monitoramento fiscal.

Conforme exposto na seção de diagnóstico, destacamos cinco principais distorções e disfuncionalidades no sistema de remuneração no setor público brasileiro: (1) **carreiras similares com salários distintos**; (2) **a ausência de equivalência entre salário e complexidade da função exercida**; (3) **ausência de padronização das amplitudes remuneratórias**; (4) **ausência de uma política periódica e técnica de reajuste do salário-base** e (5) **desvirtuamento da remuneração variável vinculada ao desempenho**. As seções a seguir expõem maneiras de aprimorar tais distorções.

Como aprimorar a 1ª distorção de carreiras similares com salários distintos?

Em tese, a primeira distorção já seria sanada com a reestruturação de carreiras destacada na subseção anterior, desde que ela seja feita para todas as carreiras. Tendo em mãos um mapeamento bem feito das funções

exercidas pelas carreiras, necessário para um processo de reestruturação eficaz, é importante instituir um método de avaliação de complexidade dessas funções, de forma a reduzir a segunda distorção destacada.

Como aprimorar a 2ª distorção de ausência de equivalência entre salário e complexidade da função exercida?

Conforme SIGMA (2024), há duas formas de fazer essa avaliação de complexidades das funções: com métodos analíticos e não analíticos. Os primeiros seriam mais objetivos, ao levarem em consideração fatores/critérios que possam ser utilizados para fazer uma atribuição comparativa de valor entre as carreiras. O método de classificação por fator de pontos é o método mais comum, sendo utilizado em países como Áustria e Reino Unido. Este método consiste em **dividir as carreiras em critérios mensuráveis, cada um deles com uma**

escala de pontuação. Com isso, é possível ranquear as carreiras com base na pontuação total. O segundo método analítico mais comum é o *matching* analítico, que consiste em **comparar o quanto as características de uma carreira são similares às de uma outra carreira ou grupo de carreiras** (semelhante a um *benchmark*). Esse processo é utilizado, por exemplo, no setor de saúde do Reino Unido. No geral, fatores tipicamente utilizados são conhecimento requerido, nível de tomada de decisão, impacto daquela função na organização,

52 Roadmap para melhoria da Gestão de Pessoas no Setor Público Brasileiro. Disponível em: <https://movimentopessoasa frente.org.br/wp-content/uploads/2022/01/2021.07_Roadmap-GPSP_Vamos_Pacto-1.pdf>.

53 Diferença entre o salário mais alto e o mais baixo considerando todas as carreiras.

nível estratégico, nível de responsabilidade por recursos públicos, dentre outros.

Os métodos não analíticos, por outro lado, comparam o valor relativo do trabalho com base em critérios subjetivos, como a percepção de importância de uma determinada carreira para a organização. Os métodos utilizados nessa categoria são semelhantes aos

analíticos, com a exceção de que a avaliação é baseada em critérios genéricos e/ou percepção. Embora os métodos não analíticos não sejam necessariamente piores, para países que precisam melhorar a equidade no sistema, como é o caso brasileiro, recomenda-se utilizar métodos mais robustos de classificação de carreiras (SIGMA, 2024, p. 81).

Como aprimorar a 3ª distorção
de ausência de padronização das amplitudes remuneratórias?

Para corrigir a distorção resultante da ausência de padronização das amplitudes do salário base, é necessário rever a definição da(s) tabela(s) salarial(is). O posicionamento de uma carreira na(s) tabela(s) salarial(is) tem implicação direta na equidade do sistema, na medida em que determina o valor relativo de uma carreira em comparação a outra, que pode estar em uma tabela igual ou distinta. A estrutura da tabela salarial pode ser definida por um ou mais dos seguintes fatores (SIGMA, 2024, p. 68):

- Pela criação de faixas salariais de acordo com a escala de pontuação adotada no processo anterior de avaliação de complexidade das funções. Com isso, as carreiras são alocadas em um determinado nível da tabela se a pontuação recebida na avaliação de complexidade estiver dentro do intervalo de pontos associados a essa nota específica;
- Pela criação de faixas salariais de acordo com o agrupamento de características específicas em cada nível. Por exemplo, extraindo “perfis” que definem um nível típico de educação ou especialização, o nível de responsabilidade exigido em diferentes pontos da hierarquia e o impacto esperado;
- Pela criação de carreiras “benchmark” para cada faixa salarial, de forma que exista uma carreira representativa daquela determinada faixa. Esse benchmark pode ser estatisticamente representativo para o setor/instituição

e/ou pode representar funções altamente relevantes para aquele setor/instituição. No caso da Eslovênia, por exemplo, carreiras *benchmark* são definidas via acordo coletivo, enquanto que o restante das carreiras é definida em relação ao *benchmark* por meio de acordos com órgãos setoriais.

Além da definição de como será feito o encaixe de uma carreira na tabela salarial, cabe a decisão de quantas tabelas serão usadas. Tabela salarial única, quando bem elaborada tecnicamente, pode gerar resultados mais equitativos, mas essa é uma realidade bem distante da brasileira e também da maioria dos países da OCDE e da União Europeia (SIGMA, 2024, p.72). De maneira geral, as desvantagens da tabela salarial única são as vantagens de múltiplas tabelas. Embora a tabela salarial única seja mais transparente e mais fácil de monitorar/prever e estabelecer equidade, ela também é mais rígida e mais difícil de ser definida, quanto mais carreiras existirem. Além disso, a rigidez da tabela única pode gerar como resultado indesejado a proliferação mecanismos de contorno ao salário-base, por exemplo com pagamentos variáveis.

As vantagens de múltiplas tabelas salariais, por outro lado, são justamente a sua maior flexibilidade frente a diferenças significativas entre carreiras e setores de atuação. Também pode ser desejável estabelecer tabelas salariais específicas para algumas carreiras com maior competitividade no mercado de trabalho

privado, como um instrumento de atração e retenção de profissionais específicos (SIGMA, 2024, p.86) - como é o caso das carreiras vinculadas a dados e tecnologia. No entanto, para garantir que a multiplicidade de tabelas não gere inequidade entre carreiras e setores (isto é, desigualdades não justificáveis pela diferença de características), é preciso que haja uma elevada capacidade operacional de monitoramento e resposta, dos órgãos central e setoriais. Importante destacar também que o termo “múltiplas” não pode ser levado ao extremo, como é o caso do sistema brasileiro, com cerca de 290 tabelas salariais só no governo federal.

O último aspecto referente à definição da tabela salarial diz respeito diretamente à amplitude salarial. Ou seja, quantos níveis ou faixas salariais irão compor a tabela. Na nomenclatura brasileira, isto implica tanto na quantidade de níveis em cada padrão bem como na quantidade de classes. Estruturas salariais restritas são mais comuns entre países da OCDE e da União Europeia, incluindo geralmente mais de nove classes, e as diferenças salariais típicas dentro de uma classe (total de níveis dentro de um padrão) são estreitas, entre 20% e 40%. Ou seja, a progressão salarial é mais lenta, com pequenos aumentos a cada nível. Estruturas salariais mais “amplas” são mais flexíveis, possuindo tipicamente de seis a nove classes, e uma diferença salarial dentro da classe de 40% a 50% (SIGMA, 2024, p.74-75). Nesse quesito, a literatura não oferece recomendações em direção a um modelo específico. Isso implica que qualquer modelo escolhido precisa ter respaldo técnico (inclusive do ponto de vista fiscal) e diálogo, de forma a não desvirtuar o propósito principal de manter a equidade do sistema salarial.

Você sabia?

Portugal conseguiu reduzir 1.700 carreiras em três gerais e algumas carreiras especiais, com tabela salarial única vigente para a maior parte delas.

Em meio a uma grave crise fiscal, Portugal iniciou em 2008 uma série de mudanças na sua estrutura de pessoal, até então organizada em um modelo similar ao brasileiro, com carreiras fragmentadas e bases salariais próprias. De forma resumida, o país europeu fundiu em torno de 1.700 carreiras em três carreiras gerais (técnico superior, assistente técnico e assistente operacional), com atribuições de gestão comuns para todos os órgãos. Além disso, foram instituídas as carreiras denominadas especiais, organizadas com base em profissões, como as de professor, médico, dentre outras. A criação de novas carreiras também precisa cumprir alguns requisitos legais⁵⁴, a fim de evitar a proliferação desorganizada. Segundo a tabela de remuneração de 2024⁵⁵, além das 3 carreiras gerais, há um total de 46 carreiras especiais (incluindo carreiras militares).

A reorganização do sistema de pessoal também envolveu mudanças do modelo de salários. Não obstante a diminuição expressiva da quantidade de carreiras, foi criada uma tabela salarial única para essas ocupações, que compreendeu também os militares. Os salários de quem já estava nas carreiras foram mantidos, mas houve um esforço de diminuição dos vencimentos de entrada para novos ingressantes. Nesse sentido, segundo a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), órgão central autônomo responsável pela política de pessoal, a remuneração das carreiras portuguesas foi organizada com base na complexidade⁵⁶. Na prática, o que se vê é uma associação ao nível de formação. As carreiras de ensino básico são de grau 1 complexidade, o que dá uma limitação de até onde seus salários podem ir. O mesmo se repete para as de ensino médio ou curso técnico, equivalentes a grau 2, e as de superior, de grau 3. Como contraposição, conforme pontua Nunes (2008), as remunerações guardam mais relação com a necessidade de ajuste fiscal do que com um desenho de complexidade propriamente estabelecido.

54 Conforme definido pelo Art. 84 da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (lei nº 35/2014), apenas podem ser criadas carreiras especiais quando, cumulativamente, as atribuições não estejam relacionadas às atribuições das carreiras gerais, os deveres funcionais forem mais exigentes do que os das carreiras gerais e os trabalhadores tenham que ter aprovação em curso de formação específico de não menos do que seis meses ou possuir título acadêmico específico para integrar a carreira. Disponível em: <<https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2014-57466875-57517522>>.

55 Disponível em: <https://www.dgaep.gov.pt/upload/catalogo/SRAP_2024_V1.pdf>.

56 Conforme definido pelo Art. 86 da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (lei nº 35/2014). Disponível em: <<https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2014-57466875-57517522>>.

A despeito dessa crítica, quando se analisa a organização das carreiras e de seus salários como um todo, independentemente de uma ancoragem e avaliação de complexidade das funções, percebe-se que o sistema possui uma lógica coerente.

As **carreiras de nível superior contam com remunerações mais elevadas que as de nível médio e básico**. Os cargos de dirigentes, que correspondem ao modelo de alta direção do país, também possuem remunerações acima dos demais. Isso é claramente facilitado pela existência de poucas carreiras, cada qual com suas atribuições bem definidas, inseridas em apenas uma tabela. Assim, busca-se **evitar que ocupações que desempenhem as mesmas funções apresentem remunerações distintas**.

Cabe pontuar que, de acordo com informações disponíveis no guia do sistema remuneratório de 2024, **existe ainda um contingente residual de servidores que mantiveram suas tabelas remuneratórias originais**. Essas permanecem no modelo anterior, caracterizado pela profusão de regras associadas à gestão de cada carreira, que contava com base salarial própria. Não foi possível estimar o percentual de trabalhadores públicos que compõem esse contingente residual, mas, dado que poucas carreiras não foram aglutinadas, supõe-se que parte pouco expressiva da força de trabalho esteja fora da tabela única vigente.

Podemos resumir o funcionamento da tabela salarial em alguns pontos:

- **A tabela salarial é organizada apenas em um sentido**, do nível 1 ao 115;
- **As carreiras são distribuídas a partir de um nível específico e depois seguem um padrão de saltos, que é diferente entre as carreiras**. A carreira geral de técnico superior, por exemplo, inicia-se no nível 16. Do primeiro ao terceiro nível, a progressão é de 5 níveis. Do quarto nível ao último, a progressão é de 4 níveis;
- **Ao ingressar em uma carreira, o profissional não necessariamente inicia da sua primeira posição**. O órgão possui discricionariedade para abrir uma nova vaga em posições mais elevadas de acordo com a sua disponibilidade orçamentária. Como consta no portal que

centraliza as ofertas de emprego, os últimos ingressos na carreira geral de técnico superior ocorreram para a sua segunda posição, no nível 15;

- **Para progressões dentro da categoria, o profissional precisa ter obtido uma nota “excelente” na última avaliação de desempenho ou duas notas “relevantes” consecutivas ou três notas “adequadas” consecutivas** ou acúmulo de 10 pontos no total (sendo excelente equivalente a 6 pontos, relevante equivalente a 4 pontos, adequado equivalente a 2 pontos e inadequado equivalente a menos 2 pontos). Existe uma curva forçada que assegura a aferição das maiores notas a um grupo restrito de profissionais (FERNANDES, 2023). Em 2024, foi aprovada uma política de redução do acúmulo de pontos de 10 para 8⁵⁷;

- **O avanço de nível não é automático**. É preciso que o governo decrete que naquele ano poderão ocorrer movimentações na tabela e que os reposicionamentos serão permitidos. Ou seja, o profissional pode já ter mais de 10 pontos de avaliação de desempenho acumulados e ainda assim não ser promovido, caso não ocorra permissão para tal;

- Os cargos de dirigente público (correspondentes ao sistema de alta direção), bem como o **salário de Ministros e do Presidente, também são contemplados nesta tabela**;

- **A tabela é ajustada anualmente por um mesmo índice**, geralmente relacionado à correção de perdas inflacionárias. Os níveis de 1 até 4 deixaram de ser utilizados, dado que desde 2008 o salário mínimo teve aumentos maiores, o que os tornou obsoletos (nenhum servidor pode receber menos que o salário mínimo).

Referências

Fernandes, C. (2023). Portuguese central public administration overview. Disponível em https://www.dgaep.gov.pt/en/upload/SiteInglês/PCPA_Overview_2023_Versao_Publicada.pdf.

Nunes, P. (2008). Reforma do emprego público: breves considerações às grandes reformas em curso em Portugal. Revista de Estudos Politécnicos, v. 11.

as decisões sobre a massa salarial e as negociações salariais (p.145). Definir uma política estruturada exigiria, portanto, uma pesquisa mais aprofundada de *benchmark* e uma discussão qualificada com especialistas familiarizados com o sistema brasileiro. De qualquer forma, **é essencial estabelecer uma política de reajuste periódica para todos os cargos e carreiras**, com uma governança que integre entidades sindicais, especialistas e as áreas técnicas e políticas dos Poderes Executivo e Legislativo.

Você sabia?

Estados Unidos possuem um processo anual de reajuste salarial

Conforme definido por lei⁵⁸, a **tabela salarial única do governo federal dos Estados Unidos deve ser reajustada anualmente** para um período compreendido pelo ano civil. Assim, no máximo em dezembro do ano anterior é publicada pelo Presidente uma lista com dois índices de correção salarial, um comum da tabela geral (*general schedule*) e outro específico para cada uma das 47 regiões nas quais ela se divide.

De forma resumida, a **definição do valor dos reajustes tem como base a variação do Índice de Custo do Emprego** (*Employment Cost Index* - ECI), que mede as mudanças nos salários do setor privado. O percentual é baseado em quanto o ECI do trimestre que terminou em 30 de setembro do ano anterior excedeu o do trimestre comparável do seu ano anterior. Por exemplo, o ajuste do salário-base para janeiro de 2022 foi determinado pela comparação do ECI do trimestre encerrado em 30 de setembro de 2020 com o ECI do trimestre encerrado em 30 de setembro de 2019. Assim, os dados utilizados para calcular o reajuste salarial de 2022 têm como base uma variação captada há 15 meses do momento de sua concessão.

Embora o ECI seja a referência, existe um processo por trás de sua apuração e da definição final dos valores de reajuste⁵⁹, apresentados a seguir:

1. O Federal Salary Council (FSC), conselho ligado ao Presidente dos Estados Unidos, elabora anualmente um memorando com recomendações sobre os reajustes baseados no ECI para cada

58 Federal Employees Pay Comparability Act (FEPCA), 1990. Disponível em: <<https://www.congress.gov/bills/101st-congress/house-bill/3979>>.

59 Baseado no relatório do Congresso Americano “Federal Pay: General Schedule (GS) Pay Adjustment Process, Amounts Provided Since 2010, and Issues for Congress”, 2022. Disponível em: <<https://sgp.fas.org/crs/misc/R47033.pdf>>.

60 Conforme apontado em um relatório de 2021 da National Active and Retired. Federal Employees Association (NARFE). Disponível em: <<https://narfe.org/wp-content/uploads/2021/03/Fact-Sheet-Federal-Pay-Update.pdf>>.

uma das 51 localidades. Esse documento é enviado para o President’s Pay Agent.

Composição do Federal Salary Council (FSC):

- Três cadeiras de experts em relações de trabalho e políticas de pagamento nomeados pelo presidente; e

- Seis cadeiras para organizações sindicais cujas carreiras estejam sob a tabela salarial única. Cada uma das seis maiores entidades em número de filiados indica um desses representantes.

2. O President’s Pay Agent elabora anualmente um relatório com as informações técnicas sobre a variação do ECI, baseado em pesquisas próprias feitas pelo Escritório de Informações Estatística (Bureau of Labor Statistics - BLS). Neste documento também são avaliadas as recomendações do FSC. O relatório traz ainda as estimativas de impacto financeiro da proposta. Finalizado, o documento é submetido ao presidente.

Composição do President’s Pay Agent:

- Secretário de Trabalho (Secretary of Labor), órgão similar a um ministério;

- Diretor do Escritório de Gestão e Orçamento (Office of Management and Budget), um órgão executivo ligado ao gabinete do presidente; e

- Diretor do Escritório de Gestão de Pessoal (Office of Personnel Management), uma agência autônoma.

3. O presidente revisa o relatório enviado pelo President’s Pay Agent e, em situações que justifiquem a ocorrência de “emergência nacional ou condições econômicas graves que afetem o bem-estar geral”, pode publicar um plano alternativo de reajuste salarial. Essa nova proposta deve se justificar pela avaliação de outros indicadores, incluindo, mas não se limitando a, fatores como variação do produto nacional bruto, taxa de desemprego, déficit orçamentário e índices de inflação de preços. Também é necessário apresentar os impactos fiscais da medida. A proposta do President’s Pay Agent e uma nova do próprio presidente (caso ocorra) são enviadas para análise do congresso.

4. Ao final, o congresso recebe e avalia a(s) proposta(s). Ele pode sugerir alterações nos conteúdos e aprovar uma versão final. Caso o congresso não atue no tema, o presidente age via ordem executiva e define a proposta final de reajuste que será adotada.

Historicamente, o congresso não tem tido uma participação ativa na avaliação das propostas enviadas⁶⁰. Desde 2010, com exceção de 2018 e 2019, os reajustes foram concedidos por ordem executiva. Em relação à proposta adotada, em 2014 e 2021 a correção salarial foi advinda de planos alternativos feitos pela presidência. Nos demais anos, derivaram do relatório do President’s Pay Agent.

Como aprimorar a 4ª distorção de ausência de uma política periódica e técnica de reajuste do salário-base?

A **correção da quarta distorção destacada perpassa, necessariamente, pela institucionalização de uma política de reajuste salarial**. Com uma reforma de carreiras ampla, a tendência é que aumentos de distorções decorrentes de variações do poder de barganha entre carreiras sejam menores e menos frequentes. No entanto, a institucionalização de uma política de reajuste salarial é uma reforma que pode

andar com uma certa independência da reforma de carreiras, embora isso não seja desejável. Neste tópico, o relatório da SIGMA (2024) oferece menos recomendações, talvez pela ausência de tendências generalizáveis nos países. Porém, os autores destacam que a indexação automática não é recomendada, e que, de maneira geral, indicadores macroeconômicos relacionados à inflação e ao PIB geralmente informam

57 <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=publicadas-novas-regras-que-valorizam-carreira-dos-trabalhadores-publicos>

Como aprimorar a 5ª distorção de desvirtuamento da remuneração variável vinculada ao desempenho e das verbas indenizatórias?

Por fim, em relação à correção da quinta distorção, sobre o desvirtuamento dos demais componentes da remuneração (neste caso, pagamentos variáveis e auxílios/indenizações), há duas frentes de políticas/reformas que podem ser implementadas. A primeira refere-se a uma melhor gestão dos bônus de desempenho, a fim de que eles de fato funcionem como instrumento de incentivo positivo para premiar desempenhos excepcionais e não como uma forma de valorização salarial.

O pagamento por desempenho corresponde a um dos cinco pilares principais de qualquer sistema salarial, juntamente com a equidade salarial, a competitividade, a relevância e a sustentabilidade fiscal (SIGMA, 2024, p. 132). Tais políticas são implementadas na maioria dos países da OCDE, mas podem facilmente ter resultados indesejados, como no caso brasileiro. De maneira geral, os fatores de sucesso encontrados nos países da OCDE são: (i) a existência de uma estrutura de legitimidade, na qual os servidores confiem que a política recompensa as pessoas certas pelos motivos certos; (ii) alinhamento de critérios entre desempenho individual e resultados organizacionais; (iii) ferramentas para lidar com o baixo desempenho e (iv) diálogo de alinhamento constante sobre expectativas de desempenho (SIGMA, 2024, p. 132). Ou seja, para políticas de desempenho serem bem sucedidas, a remuneração variável precisa estar associada a uma gestão do desempenho mais ampla, bem desenhada e implementada, com rotinas de planejamento estratégico e *feedback* periódico bem definidas. Particularmente, há cinco elementos a serem considerados ao desenhar uma política de pagamento variável por desempenho (SIGMA, 2024, p. 126):

1. Se a remuneração variável será com base em metas individuais ou de grupo, considerando que metas individuais podem diminuir colaboração e metas de grupo podem incentivar o “problema do

carona”;

2. O horizonte temporal ao qual a remuneração estará vinculada, considerando se a alocação de esforço deve estar em entregas de curto ou médio prazos;

3. A natureza da avaliação de desempenho, se quantitativa ou qualitativa;

4. Se a remuneração será de alta ou baixa potência, considerando que valores baixos de bônus podem ter impactos limitados na performance, enquanto que bônus que representam uma parcela significativa do salário-base podem gerar incentivos de manipulação. Idealmente, recomenda-se que o bônus esteja entre 20% e 30% da remuneração total.

5. Se a política é crível, ou seja, se a probabilidade de receber a remuneração não é nem muito próxima de 0 nem de 1, caso contrário o incentivo não tem efeito.

Além disso, cabe destacar uma particularidade do setor público brasileiro que está diretamente relacionada a essa distorção e que valeria entrar no escopo de uma reforma: uma avaliação técnica sobre qual modelo de remuneração (subsídio versus vencimento) seria o melhor no que tange à equidade, transparência e gestão da folha de pagamento. Moreira e Lucio (2012) apontam, por exemplo, que há casos de desvinculação entre as parcelas componentes da estrutura remuneratória e o vencimento básico. Isto é, as parcelas passaram a ter valores absolutos previamente fixados e não mais percentuais sobre o vencimento básico. Isso implica que há casos de servidores que recebem mais em gratificações do que de vencimento básico (ou seja, de salário), mais uma vez demonstrando desvirtuamento do propósito dos pagamentos variáveis. Na época de produção da pesquisa, os autores encontraram, entre as carreiras de nível superior do governo federal organizadas no modelo de vencimento, um máximo de 80% (Cargo de

Especialista em Assistência Penitenciária) e um mínimo de 11% (Cargo de Analista do Seguro Social) referente à participação do vencimento básico na remuneração máxima dos cargos. Ou seja, há casos em que 89% da remuneração total do servidor advém de gratificações e adicionais de outras naturezas. Na maior parte dos cargos a relação não passou de 50%.

A segunda frente consiste em fazer valer o teto salarial dado pela remuneração dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Como resolver essa situação? Nesse aspecto, está atualmente em tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei nº 2.721/2021, popularmente conhecido como “PL dos supersalários”. A origem dos esforços pelo combate aos supersalários pode ser remetida a 2016, ano da criação da Comissão Especial do Extrateto (CTETO) no Senado Federal. Dentre outros objetivos, a Comissão, que encerrou suas atividades em 2021, buscou analisar o regime jurídico do teto remuneratório fixado na Constituição Federal⁶¹. Mais especificamente, empenhou-se em definir quais parcelas deveriam ou não ser consideradas para sua aferição. Isso pois, apesar de ter previsto expressamente que o teto não incide sobre verbas de natureza indenizatória⁶², a Constituição Federal estabeleceu que a definição e a delimitação desta categoria seriam objeto de lei federal. Até o momento, porém, não há lei que discipline a matéria, ou seja, não há um rol definitivo das verbas que devem ser excluídas do limite remuneratório.

Na ausência de lei regulamentadora no âmbito federal, a atribuição de natureza indenizatória a determinadas verbas recebidas por funcionários públicos têm sido fixada por leis estaduais e municipais, gerando

disparidades consideráveis entre os regimes adotados por cada ente administrativo. Ademais, quando tais matérias são questionadas no STF⁶³, a fim de elucidar o que pode ou não ser considerado como verba indenizatória, não raro o Tribunal argumenta não ser de sua competência a análise de normas infraconstitucionais⁶⁴, o que perpetua, enfim, as assimetrias existentes.

Ao final de seus trabalhos, os parlamentares da CTETO destacaram a complexidade do tema, atestando que, além de contribuir com a manutenção dos supersalários e prejudicar os cofres públicos, a falta de regulamentação criava um cenário de significativa insegurança jurídica. Buscando preencher esse vácuo normativo, a Comissão apresentou ao Senado, dentre outras propostas, o Projeto de Lei nº 449⁶⁵, com o objetivo de instituir um rol taxativo de parcelas indenizatórias, aplicável a todos os níveis da administração. O PL, que desde 2016 vinha caminhando a passos lentos, recuperou tração ao ser incluído na lista de prioridades do Governo Federal, apresentada ao Congresso Nacional em 2021⁶⁶. No mesmo ano, foi apreciado pela Câmara dos Deputados e substituído por um novo texto (PL nº 2.721/2021). Atualmente (2024), tramita novamente em sua casa de origem.

Em suma, o PL nº 2.721/21 traz duas inovações que buscam fortalecer a segurança jurídica sobre o tema: instituir a regra de que o teto deve valer por pessoa e não por matrícula (no caso de servidores que possuem mais de um vínculo empregatício com o Estado) e delimitar a lista de todos os tipos de indenização que estariam fora do teto remuneratório. Ou seja, a princípio, tudo o que não estivesse nessa lista seria interpretado

61 CF, art. 37, caput, XI e §§ 9º, 11 e 12.

62 CF, art. 37, §11º: “Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.” (Incluído pela Emenda Constitucional no 47, de 2005).

63 É relativamente comum a apresentação de ações diretas de inconstitucionalidade pela Procuradoria Geral da República, diante de leis estaduais ou municipais que dispõem sobre a não submissão de certas parcelas ao teto remuneratório. Por outro lado, há também mandados de segurança, movidos por servidores públicos, a fim de garantir o recebimento de remunerações, que, segundo lei estadual ou municipal, têm natureza indenizatória.

64 4 STF. Rcl 57271 ED-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, j. 12/09/2023; RE 758345 AgR, Rel. Min. Dias Tóffoli, j. 27/10/2017; ARE 954394 AgR, Rel. Min. Dias Tóffoli, j. 09/12/2016; ARE 896630 AgR, Rel. Min. Cármen Lucia, j. 29/09/2015; RE 591734 AgR, Rel. Min. Filmar Mendes, j. 20/05/2014, entre outros.

65 Tramitava à época o PL nº 3.123/2015, que tinha o mesmo objetivo de disciplinar, em âmbito nacional, a aplicação do teto remuneratório. No entanto, com a aprovação do PL nº 449/2016 (convertido na Câmara em PL nº 6.726/2016), o projeto foi arquivado em 2021.

66 Câmara dos Deputados. “Confira lista de prioridades do governo na Câmara e no Senado”. Publicado em 04/02/2021. Acesso em 31/07/2024.

como remuneração e seria, portanto, sujeito ao teto. O PL estabelece que 32 tipos de rubricas estariam fora do teto, tais como auxílio-alimentação, licença-prêmio, auxílio-moradia, gratificação por exercício cumulativo de ofícios, dentre outros.

A primeira inovação poderia ser considerada positiva, mas é possível que tal medida, se aprovada, venha a ser considerada posteriormente como inconstitucional, uma vez que o inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal permite que um servidor que acumule lícitamente dois cargos públicos venha a contabilizar um teto remuneratório para cada vínculo⁶⁷. Além disso, também poderia ser interpretado como enriquecimento ilícito do Estado caso, por exemplo, um juiz que também é professor de universidade pública fosse proibido de receber integral e justamente a remuneração pelo exercício dos dois cargos. A discussão, nesse caso, não seria sobre a aplicação do teto em si, mas sobre as condições de permissão de acúmulo de cargos para carreiras que estão no topo da remuneração.

Em segundo lugar, o PL também se mostra fundamental para estabelecer limites às indenizações que furam o teto remuneratório, sem necessidade de novas leis, aplicando-se a todos os servidores, inclusive do sistema de justiça. Para algumas das 32 rubricas não sujeitas ao teto também há um “subteto”. Por exemplo, a rubrica de auxílio-alimentação estaria limitada a 3% do teto remuneratório. Há, no entanto, alguns pontos de atenção que precisam ser considerados para uma maior eficácia da autoridade do teto constitucional.

Em primeiro lugar, a redação do projeto ainda mantém algumas indefinições. É o caso, por exemplo, das despesas necessárias à viabilização de mandatos eletivos (item 17) e da ajuda de custo para mudança e transporte (item 14), cujos valores são deixados em aberto, sem subteto.

Um segundo ponto que chama a atenção é o fato de que diversas das hipóteses previstas pelo PL estabelecem como limite apenas o teto remuneratório ao qual o agente público está submetido⁶⁸, independentemente de ele perceber ou não remuneração equivalente ao teto constitucional. Assim, se um funcionário público recebe menos que o teto, as verbas indenizatórias a que faz jus não levam em conta a sua remuneração efetiva, mas apenas o teto remuneratório. No limite, isso significa que um servidor pode receber um acumulado de verbas indenizatórias recorrentes superiores a sua própria remuneração base.

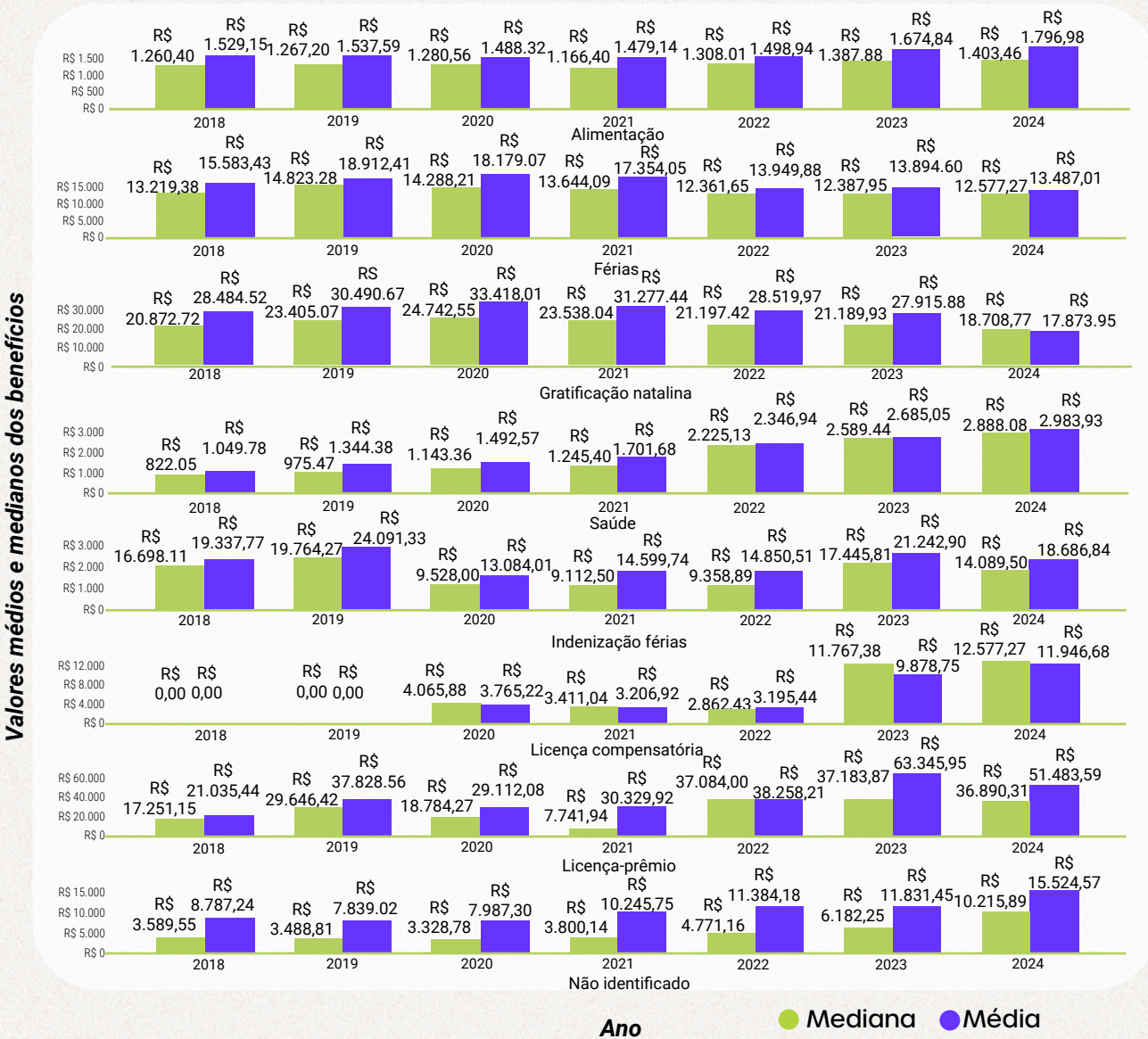
Um terceiro ponto consiste no fato de que a profusão de verbas consideradas indenizatórias faz com que seja relativamente fácil ultrapassar o teto constitucional, uma vez que mesmo rubricas com valores absolutos baixos, ao serem somados a um salário equivalente ao teto, já representam supersalários. Pense, por exemplo, no caso de um juiz que já recebe o teto. Ao acrescentar só a rubrica de auxílio-alimentação no valor máximo de 1.320 reais (3% de R\$44 mil), tal juiz já estaria ganhando supersalário, mesmo que legalmente. E isso adicionando apenas uma das 32 tipos de rubricas que são consideradas indenizatórias pela redação do PL. A maneira mais acertada de realmente fazer o teto ser cumprido é se alterássemos novamente a Constituição⁶⁹, de forma que tanto verbas indenizatórias como remuneratórias estivessem sujeitas ao teto. No entanto, como as propostas de emenda à Constituição costumam ser politicamente mais difíceis, a segunda melhor opção seria aprimorar o atual PL, reduzindo ao máximo a quantidade de rubricas indenizatórias.

De fato, os dados mostram valores bastante elevados pagos a título de indenização. O gráfico 38 mostra os valores mediano e médio, a preços de 2024, pagos com auxílio-alimentação, auxílio-saúde, licença-prêmio,

gratificação natalina, indenização de férias, férias e a rubrica “não identificado despadronizado”⁷⁰ de uma amostra de órgãos do judiciário e do Ministério Público⁷¹ entre 2018 e 2024. O valor médio e mediano pago com licença-prêmio só em 2023 foi de, respectivamente, 51 mil e 36 mil reais. Na rubrica

de licença-compensatória foram pagos, em 2023, a média e mediana de, aproximadamente, 12 mil reais. De valores não identificados foram pagos, em média, 15 mil reais. Cabe destacar também que os valores médios pagos sem transparência suficiente para permitir sua identificação só cresceram desde 2021.

Gráfico 38 - Valores médio e mediano por tipo de rubrica - 2018 a 2024



Fonte: Elaboração própria com base em dados do DadosJusBR, da Transparência Brasil.

67 STF. Plenário. RE 612975/MT e RE 602043/MT, Rel. Min. Marco Aurelio, julgados em 26 e 27/4/2017 (repercussão geral).

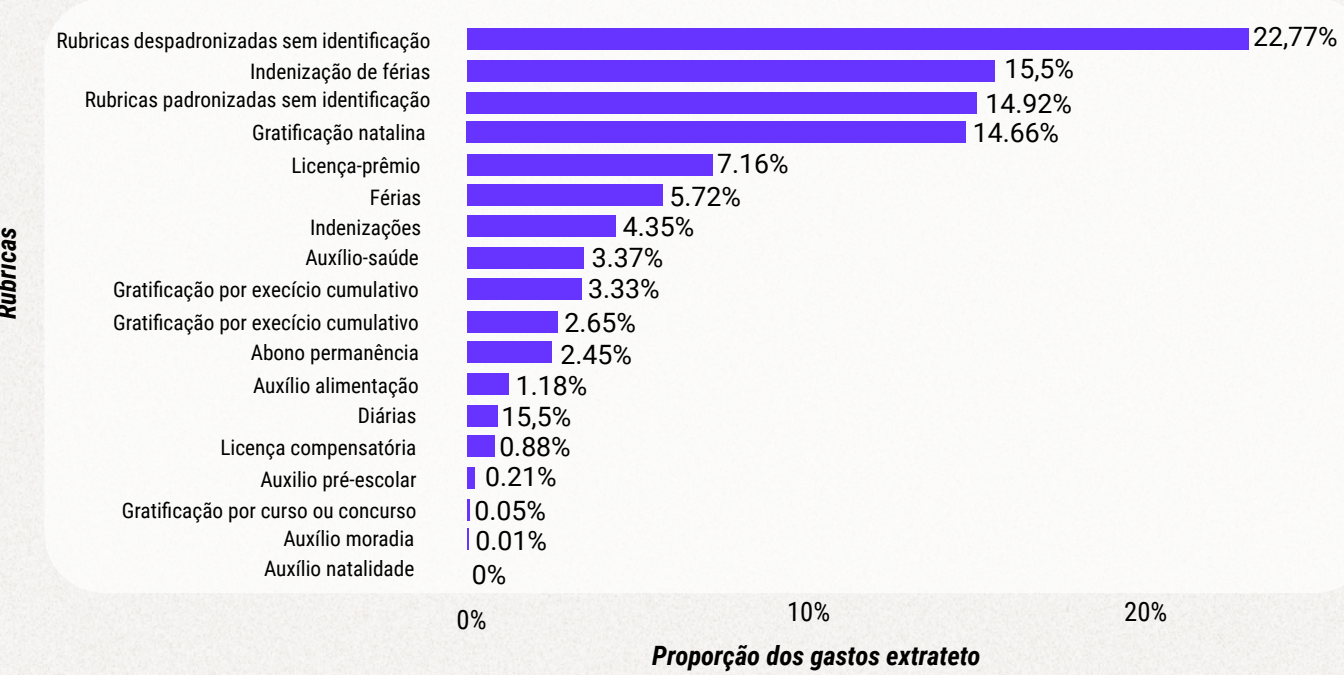
68 É o caso, por exemplo, dos seguintes itens: auxílio-alimentação, no valor de até 3% do limite remuneratório aplicável ao agente; ressarcimentos de mensalidade de planos de saúde, no valor de até 5% do limite remuneratório aplicável ao agente; auxílio-creche, relativo a dependentes de até 5 anos de idade, no valor de até 3% do limite remuneratório aplicável ao agente, por dependente; auxílio ou indenização de transporte, no valor de até 3% do limite remuneratório aplicável ao agente; indenização decorrente do uso de veículo próprio em serviço, no valor de até 7% do limite remuneratório aplicável ao agente.

69 CF, art. 37, §11o: “Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.” (Incluído pela Emenda Constitucional no 47, de 2005).

Além disso, é preciso atentar para o peso que as rubricas indenizatórias têm no excedente (valor acima do teto) recebido pelos servidores. O gráfico 39 mostra o percentual aproximado da contribuição de cada rubrica no valor extrateto recebido por servidores em 2023. Para fazer essa análise, primeiro calculamos a proporção de cada rubrica em relação à diferença entre a remuneração bruta total recebida pelo servidor naquele mês e a remuneração-base. Em seguida, nós aplicamos essa proporção no valor total que excedeu o teto remuneratório daquele servidor-mês. Por fim, calculamos as porcentagens do total de cada rubrica (para todos os servidores) em relação ao valor total que excedeu o teto. As “rubricas padronizadas sem identificação” são aquelas em que não foi possível identificar a sua natureza (remuneratória ou

indenizatória), mas há uma nomenclatura padrão no site deles, são essas: jetons⁷², pagamentos retroativos e substituição. As “rubricas despadronizadas sem identificação” são as que não foram desambiguadas pela Transparência Brasil e nem possuem um padrão entre si, então, por consequência, também não foi possível identificar a sua natureza. **Os resultados apontam que pelo menos 62% do valor extrateto vêm de rubricas consideradas indenizatórias pelo PL⁷³.** Cabe reforçar que tal gráfico mostra **proporções aproximadas**, que podem estar sub ou superestimadas em relação ao total do excedente, uma vez que 38% das rubricas contidas na base são não identificáveis. Isto é, não conseguimos saber exatamente quantas dessas são consideradas indenizatórias ou remuneratórias.

Gráfico 39 - Proporção de gastos extrateto por tipo de rubrica - 2023 (valores percentuais)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do DadosJusBR, da Transparência Brasil.

Os dados acima sugerem que, além de corresponderem a uma parte significativa do valor que excede o teto remuneratório, os valores pagos com parte dessas indenizações que permanecem fora do teto são elevados. **Haveria, nesse sentido, ao menos quatro**

pontos importantes a serem discutidos para garantir uma eficaz aplicabilidade do teto.

O primeiro deles é uma importante discussão sobre a necessidade, para a eficácia do Estado e não para as

corporações, dos benefícios dos quais tais carreiras usufruem. Por exemplo, faz sentido essas carreiras usufruírem do direito a 60 dias de férias (mais dois recessos ao ano), sob o argumento de um trabalho extenuante comparado ao de servidores de outras carreiras se, na prática, a maior parte dos beneficiários não usufrui desse privilégio, vendendo até metade das suas férias?

Em segundo lugar, é preciso reestabelecer uma discussão, menos corporativista e mais voltada para o retorno que esses gastos têm para o Estado, sobre o que é jurídica e socialmente aceitável de ser classificado como indenização. Nos manuais do direito do trabalho, por exemplo, os autores fazem uma distinção clara entre o que seriam remunerações **pelo** trabalho versus **para** o trabalho. A rubrica “gratificação pelo exercício de função eleitoral”, por exemplo, poderia ser considerada uma remuneração pelo (e não para o) trabalho, então não deveria ser considerada indenização, tal como previsto na redação do PL. Outro ponto é que o PL também inclui como indenização o 13º salário (ou gratificação natalina) que, hoje, é considerado uma verba remuneratória⁷⁴.

Um terceiro ponto diz respeito à possibilidade de requisitos de recebimento mais rígidos, como, por exemplo, a exigência de comprovação efetiva de gastos para reembolso, ao invés de pagamentos de diárias, por exemplo. Embora isso gere um custo inicial adicional de gestão operacional, os benefícios provavelmente superariam os custos.

Por fim, a transparência e a padronização de dados sobre remuneração dos servidores é determinante na eficácia do controle dos supersalários, uma vez que só a transparência possibilita o controle social. Grande parte das rubricas da folha de pagamento dos órgãos não é padronizada, e isso é inaceitável em uma sociedade democrática que preza pela eficiência e isonomia do uso dos recursos públicos. Nesse sentido, é fundamental que haja uma padronização dos dados disponibilizados por esses órgãos, de forma que seja

possível identificar precisamente qual é a conta que os contribuintes estão pagando. **Inclusive, seria possível estimar a potencial economia de recursos advinda de um PL que limite os supersalários se tivéssemos a discriminação padronizada do quanto se paga hoje com cada rubrica indenizatória versus remuneratória.** Contudo, além de não termos a padronização da nomenclatura das rubricas (devido à possibilidade de preenchimento livre pelos órgãos), também não há uma padronização nos órgãos do que é considerado atualmente como remuneração e indenização e, com isso, fazer uma comparação com as indenizações previstas no PL.

Combater os supersalários é necessário e urgente. Para isso, precisamos fazer uma discussão democrática sobre os privilégios que o Estado concede a um pequeno grupo de servidores, sem nenhuma comprovação do retorno que eles trazem em termos de qualidade do serviço prestado à população. Se quisermos um Estado eficiente e justo, precisamos extinguir privilégios de carreiras de elite e restabelecer a credibilidade do teto constitucional.

No âmbito da atual gestão **do governo federal, a portaria nº 5.127/2024**, citada anteriormente, também estabelece diretrizes para os pedidos de mudanças na estrutura remuneratória das carreiras. São elas:

- Simplificação e redução da quantidade de parcelas;
- Uniformização de estruturas remuneratórias para cargos similares;
- Excepcionalidade na criação de parcelas relativas à titulação acadêmica, restringindo estas para a área de ensino, pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico;
- Excepcionalidade na criação de bônus ou parcelas similares vinculadas a desempenho da função. E, se criadas, não serão devidas a inativos; e considerarão desempenho adicional temporário (o desempenho ordinário do servidor já é remunerado pelo próprio

72 Pagamentos extras para servidores que participam de conselhos administrativos ou comissões.

73 Soma de todas as rubricas, com exceção das não identificadas, “auxílio pré-escolar” e “gratificação por curso ou concurso”.

74 Súmulas 207 e 688 do STF

- salário-base);
- Vedação de criação de vencimentos e vantagens pecuniárias permanentes sem a correspondente incidência de contribuições previdenciárias (premissa de só levar para a aposentadoria a parcela sobre a qual houve contribuição); e
 - Controle de parcelas indenizatórias (somente as que ficam fora do teto): vedação de criação ou majoração de parcelas indenizatórias não relacionadas ao ressarcimento de despesas extraordinárias ocasionadas pelo regular exercício das atribuições do cargo.

De maneira geral, as recomendações da portaria estão alinhadas às boas práticas. No entanto, uma reforma na estrutura de remuneração de servidores públicos que estabeleça equidade no sistema, além de valer para todas as carreiras, **deveria ainda se debruçar sobre a instituição de uma política periódica e técnica de reajuste salarial**. Para que essa discussão seja possível do ponto de vista de implementação de boas práticas, bem como todas as outras políticas de gestão de pessoas destacadas neste relatório, **os entes federados não podem se furtar de uma discussão séria e qualificada sobre a sua situação fiscal**. Mesmo que haja um patrocínio político de lideranças e interesse dos servidores em implementar as boas práticas de gestão aqui destacadas (como reajuste salarial periódico e

institucionalizado, regras de progressão e promoção para todas as carreiras, incentivos de desenvolvimento, dentre outros), a atual situação fiscal dos entes, no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal, dificulta muito esse processo. **Tal situação acaba alimentando os subterfúgios utilizados por carreiras para contornar a ausência de reajuste salarial com diversos “benefícios”** como adicional de tempo de serviço (como é o caso dos triênios, quinquênios, etc), a progressão e promoção automáticas e os variados tipos de gratificações e indenizações que se proliferaram nos últimos anos. **Corrigir essa situação ineficiente é, portanto, fundamental, para que seja possível conciliar as boas práticas de gestão de pessoas com a sustentabilidade fiscal.**

Em suma, **as políticas aqui citadas apontam caminhos para limitar as parcelas adicionais da remuneração, garantindo que o salário-base corresponda à maior parcela da remuneração total e que reflita de maneira justa e técnica o valor relativo do conteúdo do trabalho**, os conhecimentos e habilidades necessários, o nível de responsabilidade e as condições de trabalho de cada carreira, além de garantir que a remuneração variável por desempenho esteja associada a uma gestão mais ampla do desempenho individual e organizacional.

variável, cabe destacar alguns pontos importantes sobre o desenho das regras de progressão (quando o servidor muda de nível em uma mesma classe) e promoção (quando o servidor muda de classe). De maneira geral, senioridade parece ser um critério comum de progressão adotado em países da União Europeia, com base em um estudo de 2017: 13 países reportaram usar senioridade como um dos critérios, nove reportaram que usam avaliação de competências, sete reportaram utilizar responsabilidades e oito reportaram utilizar outros critérios (SIGMA, 2024, p.110). **É, no entanto, recomendável utilizar uma combinação de critérios como tempo de serviço, avaliação de desempenho e, em alguns casos, titulação acadêmica ou certificação profissional**. Porém, para que o sistema de progressão e promoção gere os resultados desejados (aumentando motivação e, consequentemente, o desempenho), é fundamental se atentar para o desenho dos incentivos que estruturam o sistema.

Da mesma forma que a remuneração variável por desempenho precisa ser crível para funcionar (ou seja, você não pode ter certeza absoluta que vai ganhar a gratificação, independentemente do seu esforço, e nem que não vai ganhar a gratificação, mesmo apresentando desempenho excelente), **as regras de progressão e promoção não podem ser automáticas, seja formalmente ou informalmente, por meio das expectativas dos servidores em relação à política**. No primeiro caso, por exemplo, se a regra de promoção institui como critério a titulação acadêmica adicional, independentemente da correlação entre aquela formação e as atribuições daquela carreira/cargo, este incentivo que, a princípio, poderia parecer positivo, na verdade gera um incentivo negativo para o desempenho. Em relação às expectativas informais, o exemplo mais notório é o da avaliação de desempenho, que, no Brasil, geralmente não é realizada com o devido rigor, com quase a totalidade dos servidores recebendo nota máxima. Isso implica que, embora a regra seja correta, a expectativa das pessoas de sempre ganhar nota máxima também pode gerar um impacto nulo ou negativo no desempenho, desvirtuando o incentivo do seu propósito inicial.

Outro critério importante a ser definido nas regras de promoção é o tempo de chegada ao último nível da tabela salarial. Conforme destacado na seção de diagnóstico, a realidade do sistema de carreiras brasileiro é marcada pela elevada desigualdade do tempo de chegada ao topo entre carreiras, causada pela ausência de padronização. Não há na literatura um tempo mínimo ideal, mas a definição desse tempo precisa equilibrar a sustentabilidade fiscal do Estado e a sustentação da motivação dos servidores.

Há, ainda, **outras políticas de incentivo vinculadas ao desempenho que são os chamados incentivos não pecuniários**. Tais incentivos, que não geram impacto fiscal relevante, ainda são frequentemente subutilizados na administração pública. Apesar disso, as poucas evidências que existem ressaltam a sua importância (ver seção 2.3). Algumas possibilidades de incentivos vinculados ao desempenho, com pouco ou nenhum impacto fiscal, são:

- Políticas de mudança de unidade de lotação (KHAN *et al.*, 2019);
- Políticas de reconhecimento/premiação como medalhas e placas a nível individual (ASHRAF *et al.*, 2014; KOSFELD e NECKERMANN, 2011; ASHRAF *et al.*, 2014; MOREIRA, 2019; BLASCO *et al.*, 2016; BRADLER *et al.*, 2016) e de times (DELLAVALADE, 2021);
- Elogio informal e formal, com registro no histórico do servidor (MPàF, 2020);
- Brindes de reconhecimento (MPàF, 2020);
- Café da manhã com a liderança/presidente (MPàF, 2020);
- Vagas na garagem (MPàF, 2020);
- Folgas (MPàF, 2020);
- Cartas de parabenização pelo comprometimento enviadas à família do indivíduo (MPàF, 2020);
- Mentorias (MPàF, 2020);
- Vale-livro (MPàF, 2020);
- Ingressos para eventos culturais (MPàF, 2020);

2.4.3. Criar incentivos de carreira positivos

O último pilar da reforma de carreiras passa pelo **desenho de incentivos de carreira que estimulem o desempenho e o desenvolvimento contínuo dos servidores**. No referido relatório analítico sobre o Brasil, a OCDE (2022) destacou as seguintes diretrizes de reformas nessa matéria:

- **Vincular o desempenho a incentivos de aprendizagem individuais**, como mentoria, aprendizagem entre pares ou práticas de mobilidade, para que os colaboradores percebam um desenvolvimento da sua carreira;

- **Reforçar a flexibilidade do sistema de carreiras**, por exemplo, permitindo mobilidade para construir uma verdadeira progressão na carreira;
- **Desenvolver novos caminhos para os funcionários públicos que queiram requalificar-se** ou melhorar as suas competências, especialmente em áreas onde o recrutamento se revela difícil (por exemplo, competências digitais).

No que se refere aos incentivos de desempenho, além das diretrizes destacadas anteriormente sobre remuneração

- Priorização para escolha/marcação das férias (MPàF, 2020);
- Divulgação de depoimento do indivíduo nos canais de comunicação e/ou redes sociais (MPàF, 2020);
- Alocação em novos projetos da organização que o indivíduo tenha interesse (MPàF, 2020).

Além dos incentivos pecuniários (remuneração variável por desempenho) e não pecuniários citados, ainda **é possível e recomendável associar o desempenho a incentivos ligados ao desenvolvimento profissional do servidor**. Nesta categoria estariam inclusas as bolsas de estudos, participação em eventos de capacitação, intercâmbios/estágios em outras organizações para coleta de conhecimentos e boas práticas e priorização para em políticas de mobilidade (MPàF, 2020). A mobilidade, inclusive, pode ser bastante benéfica tanto indiretamente, por meio do aumento de motivação do servidor, como diretamente, na medida em que ela pode ser usada como instrumento de gestão estratégica da força de trabalho voltada para resultados (ver Box 9).

A referida portaria nº 5.127/2024 do governo federal também estabelece diretrizes para reformas na progressão e promoção dos servidores que estão em consonância com a literatura apresentada:

- Para o desenvolvimento do servidor na carreira (progressão e promoção) serão avaliados:
 - contribuição do desempenho individual e coletivo para os resultados institucionais;
 - habilitação para o desenvolvimento de atividades mais complexas; e
 - engajamento e comprometimento com o trabalho desempenhado;
- Valorização tanto de perfis técnicos quanto gerenciais;
- Período mínimo de, preferencialmente, vinte anos para o alcance do topo da carreira;
- Reconhecimento do servidor com desempenho superior aos parâmetros estabelecidos;

- Desenvolvimento profissional do servidor na carreira como um processo contínuo ao longo de sua permanência no cargo;
- Exercício em unidades de lotação prioritárias poderá ser considerado como critério.
- Tempo não deve ser utilizado como critério único;
- Titulação acadêmica poderá ser considerada como um dos critérios.

Em suma, há muito espaço de melhoria da qualidade do serviço público por meio de políticas que visam reduzir as distorções na estrutura das carreiras, suas respectivas remunerações e a ausência de incentivos positivos de carreira alinhados às boas práticas de gestão de pessoas.

Você sabia?

Ainda faltam dados públicos para conhecer a estrutura de carreiras e remunerações do serviço público.

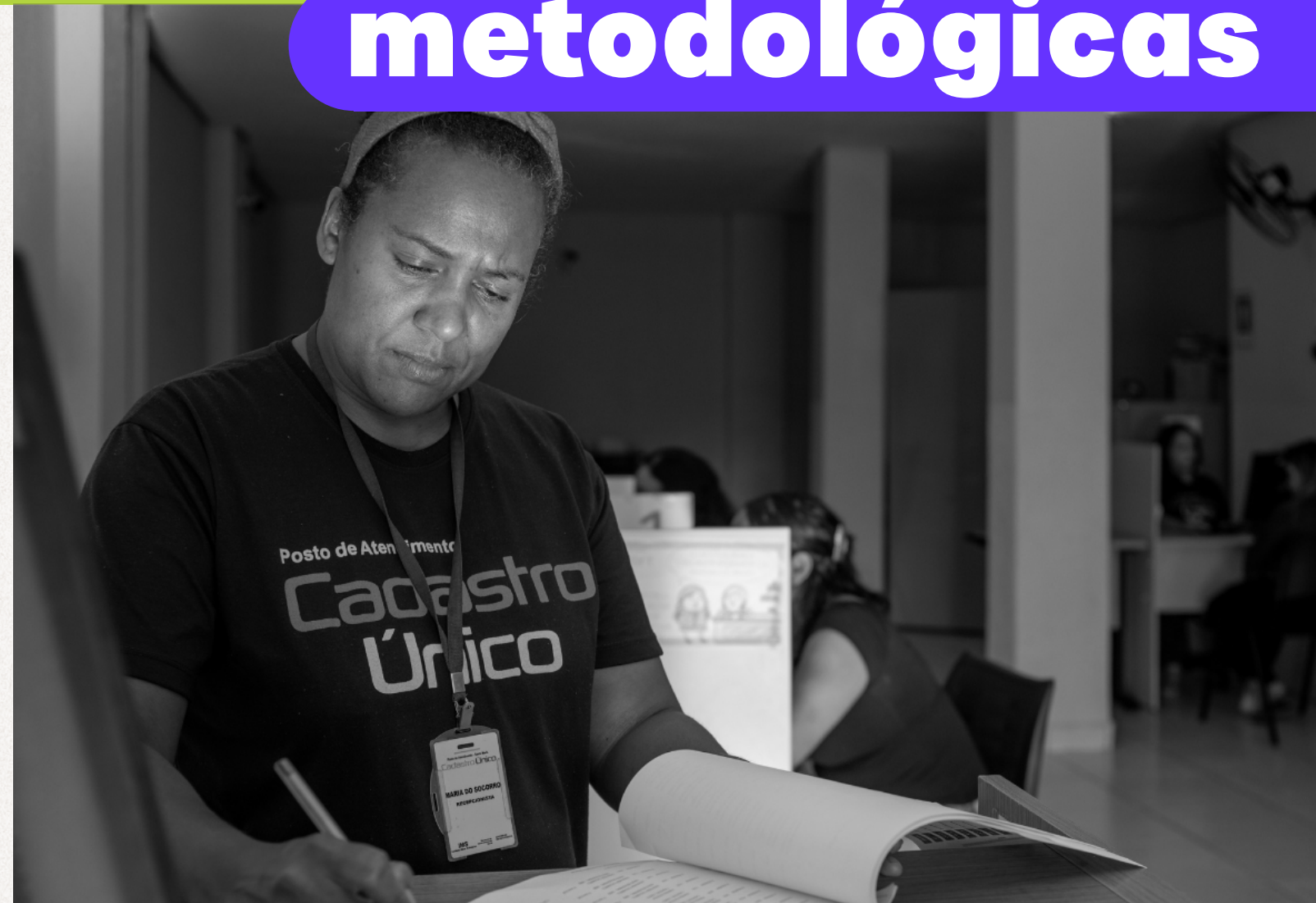
Os dados sobre a estrutura de carreiras e suas respectivas tabelas salariais são de difícil acesso ou inexistentes publicamente de forma organizada em grande parte dos estados e municípios. Assim como ocorre com as informações gerais de pessoal, encontramos dificuldades no acesso a dados específicos de carreiras de forma sistemática para todos os entes. Cada um deles possui autonomia para definir seu regime jurídico único e seu próprio sistema de carreiras, o que resulta na ausência de uma diretriz comum ou de uma taxonomia padronizada dessas carreiras. Essa fragmentação dificulta a realização de análises em âmbito nacional sobre as estruturas de cargos e carreiras.

Como foi descrito no texto, problemas de distorções e desigualdades poderiam ser mais facilmente diagnosticadas e corrigidas caso os dados sobre as estruturas que organizam as carreiras fossem sistematizadas, facilitando assim sua gestão. Embora alguns entes federativos disponibilizem informações como agrupamentos de cargos/carreiras e suas respectivas tabelas salariais, essas informações muitas vezes carecem de consistência. Além dessas, poderiam ser publicizadas informações de amplitude salarial, detalhamento de atribuições, matrizes de competências, vacância e vagas ocupadas, a respectiva legislação que cria a carreira e legislações relacionadas a ela, entre outras informações que garantiriam maior transparência ativa e facilitariam a gestão, já que em muitos casos os dados não apenas não são transparentes para o público externo como também não são disponíveis de forma organizada para os gestores.



Notas

metodológicas



Notas metodológicas

Esta seção tem como objetivo trazer detalhamentos sobre as fontes de dados utilizadas, as agregações feitas e as escolhas metodológicas adotadas na construção dos gráficos do Anuário e na tabulação de todos os dados.

1. A PNADc - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua

A PNADc foi utilizada como fonte de dados na pesquisa comparativa entre países feita pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e também para analisarmos o perfil racial e outros cruzamentos com essa variável no setor público. A sua unidade de investigação são pessoas e a pesquisa possui uma série histórica desde 2012, sendo realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O emprego público já era investigado na PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), que chegou ao fim em 2015, e até mesmo em censos demográficos desde 1872, porém com metodologias e categorias que foram mudando ao longo dos anos, assim como a própria estrutura estatal⁷⁵. Desde o início da série histórica da PNADc não houve alteração nas perguntas referentes ao vínculo com o setor público, o que nos permite uma comparação entre os anos. A pergunta que identifica se uma pessoa trabalha no setor público é: “Nesse trabalho, [nome do indivíduo de referência] era...” e duas alternativas levam a categorização no setor público: “Militar do exército, da marinha, da aeronáutica, da polícia militar ou do corpo de bombeiros militar” ou “Empregado do setor público (inclusive empresas de economia mista)”. Essa pergunta só aparece para aqueles que são maiores de 14 anos e declararam estarem trabalhando na semana de referência da pesquisa. A unidade de investigação da PNADc são “pessoas”, o que significa

que ao contabilizarmos os que responderam trabalhar no setor público estamos considerando o total de pessoas e não o total de vínculos. Todos os dados que utilizaram a PNADc como fonte consideraram apenas quem respondeu trabalhar no setor público em seu trabalho principal.

Além disso, na PNADc não é possível diferenciar o tipo de vínculo ou a esfera de poder, apenas os entes administrativos (federal, estadual ou municipal) e o grupo de atividades por meio do Código Brasileiro de Ocupações (CBO). Ela também é uma pesquisa autodeclaratória (e heteroclassificatória para casos da pessoa não ser a pessoa de referência do domicílio) e é baseada na declaração do empregado sobre o seu empregador⁷⁶.

Consideramos pessoas em posições de liderança aquelas que na PNADc, na variável VD4011 (Grupamentos ocupacionais do trabalho principal da semana de referência para pessoas de 14 anos ou mais de idade), foram categorizadas como “Diretores e gerentes”.

O nosso script com o tratamento para os dados da PNADc encontram-se em:

https://github.com/Republica-org/Ecosystema-dados/blob/main/pre_tratamento/tratamento_republica/PNADC/PNADc_genero_raca.R

2. RAIS - Relação Anual de Informações Sociais

Diferentemente da PNADc, que tem pessoas como unidade de investigação, a RAIS considera os vínculos empregatícios como sua unidade de análise, o que significa que uma mesma pessoa pode aparecer mais de

75 As perguntas sobre emprego público também estão presentes em outras pesquisas domiciliares do IBGE, como a POF (Pesquisa de Orçamentos Familiares) e a PNS (Pesquisa Nacional de Saúde), por exemplo.

76 Mesmo tendo como unidade de investigação pessoas e não vínculos, historicamente os valores encontrados de pessoas que trabalham no setor público pela PNADc é superior ao total de vínculos públicos encontrados na RAIS. Em tese, os valores deveriam ser invertidos já que o último se trata de uma contagem de vínculos. Uma das hipóteses para que aconteça tal fenômeno é a interpretação sobre a pergunta contemplar profissionais terceirizados do setor público, grupo que na RAIS faria parte do setor privado. Ou ainda caso de consultores, bolsistas ou outros tipos de vínculos avulsos que podem não ser captados pela RAIS. “Por fim, é provável que os empregados temporários e avulsos, a parcela do emprego público que cresceu mais expressivamente a partir dos anos 1990, não sejam declarados ou estejam subestimados na Rais. A esse respeito, nossa hipótese é que as informações declaradas pelo empregado acerca de quem é o seu empregador, como é o caso da PNAD, são mais confiáveis do que o registro que o empregador faz do seu plantel e empregados, sobretudo em se tratando de empregados sem vínculo formal de emprego” (CARVALHO, CARDOSO e FIGUEIREDO, 2011, p.201). Contudo, por se tratar de uma hipótese e por se tratar de um vínculo que é difícil captarmos nessas pesquisas maiores, não iremos focar neste primeiro momento nos profissionais terceirizados que também fazem parte do setor público.

uma vez na contagem, pois pode acumular mais de um vínculo público⁷⁷. A RAIS é uma fonte de dados quase que censitária do mercado de trabalho formal brasileiro e ela é feita a partir das declarações que instituições públicas e privadas enviam anualmente para o Ministério do Trabalho. Na RAIS, para além dos vínculos de estatutários (efetivos e não efetivos), celetistas e temporários, também é possível captar informações sobre aprendizes, estagiários e vínculos não definidos, mas que foram cadastrados como vínculos por parte de instituições públicas. Além dessas características, a RAIS possui informações de carga horária, natureza jurídica detalhada, informações sóciodemográficas (sexo, raça⁷⁸, escolaridade, faixa etária, remuneração média, entre outras informações).

A RAIS possui mais informações sobre os vínculos públicos, além de possuir uma série histórica mais longa. Por conta dessas características, ela é a principal fonte de informação deste Anuário. Contudo, como é fundamental entender também o perfil racial do profissional público, informação inconsistente na RAIS, e é importante o cruzamento dessa informação com o sexo do indivíduo, utilizamos a PNADc para analisarmos esses dados em específico.

Para fins de delimitar o nosso público-alvo, portanto, ao utilizarmos a RAIS, **profissional público é todo aquele que é declarado por instituições cuja natureza jurídica seja pertencente à administração pública** - grupo 1 da Estrutura da Tabela de Natureza Jurídica de 2002 da Comissão Nacional de Classificação (Concla) - **e à empresa pública ou sociedade de economia mista**. Já na PNADc, são considerados todos aqueles que declaram fazer parte do setor público no trabalho principal, seja civil ou militar. Para este trabalho, portanto, foram consideradas as seguintes naturezas jurídicas:

1. Administração Pública

- 101-5 - Órgão Público do Poder Executivo Federal
- 102-3 - Órgão Público do Poder Executivo Estadual ou do Distrito Federal
- 103-1 - Órgão Público do Poder Executivo Municipal
- 104-0 - Órgão Público do Poder Legislativo Federal

- 105-8 - Órgão Público do Poder Legislativo Estadual ou do Distrito Federal
- 106-6 - Órgão Público do Poder Legislativo Municipal
- 107-4 - Órgão Público do Poder Judiciário Federal
- 108-2 - Órgão Público do Poder Judiciário Estadual
- 110-4 - Autarquia Federal
- 111-2 - Autarquia Estadual ou do Distrito Federal
- 112-0 - Autarquia Municipal
- 113-9 - Fundação Federal

- 114-7 - Fundação Estadual ou do Distrito Federal
- 115-5 - Fundação Municipal

- 116-3 - Órgão Público Autônomo da União
- 117-1 - Órgão Público Autônomo Estadual ou do Distrito Federal
- 118-0 - Órgão Público Autônomo Municipal

2. Entidades Empresariais

- 201-1 - Empresa Pública
- 203-8 - Sociedade de Economia Mista

Em relação aos poderes, estão agrupados em “outros” órgãos que não são administração direta, autarquias ou fundações de direito público. Já em relação à esfera, estão incluídos em “Federal”, “Estadual” e “Municipal” além da administração direta, autarquias ou fundações de direito público, os fundos públicos, as fundações públicas de direito privado e os órgãos públicos autônomos. Para o caso da “esfera”, o “outros” seriam consórcios, comissões polinacionais, empresas públicas ou sociedade de economia mista.

Para alguns gráficos fizemos um recorte apenas para vínculos civis e em outros consideramos o serviço público como um todo. Para esse primeiro caso, inserimos o termo “vínculos civis” nos nomes dos gráficos e o filtro feito foi retirar toda ocupação que comesse com “0” no código, que se refere ao grande grupo da CBO chamado “Membros das Forças Armadas, Policiais e bombeiros militares.”

3. DadosJusBR

Para os dados provenientes do DadosJusBR, base de dados administrada pela Transparência Brasil (TB) que compila informações do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), utilizamos uma base de dados disponibilizada por eles que ainda não está pública pois ainda é um trabalho em andamento. A TB está realizando um trabalho de padronização das rubricas enviadas para os dois conselhos para possibilitar uma análise mais sistematizada do judiciário e do Ministério Público. Foram padronizadas até então, sete rubricas: auxílio-alimentação, auxílio-saúde, férias, gratificação natalina,

Para consultar os *scripts* que utilizamos nos gráficos detalhando as ocupações civis da RAIS classificadas pela CBO acesse:

https://github.com/Republica-org/Ecosystema-dados/blob/main/tratamento_GBQ/perfil_remuneracao/RAIS_cbo_quantidade_vinculos_2003.ipynb

https://github.com/Republica-org/Ecosystema-dados/blob/main/tratamento_GBQ/perfil_remuneracao/RAIS_cbo_quantidade_vinculos_2022.ipynb

indenização de férias, licença compensatória e licença prêmio.

Todos os gráficos foram produzidos considerando uma amostra de órgãos que disponibilizaram dados todos os anos, ao menos 9 meses/ano, considerando necessariamente os meses de novembro e dezembro.

Os scripts para geração dos gráficos estão aqui:

<https://github.com/Republica-org/dadosjusbr>

77 Há limitações legais acerca do acúmulo de cargos públicos (art. 37, inciso XVI, CF/88), entretanto, o nosso uso da palavra “vínculo” é no contexto da RAIS, segundo o qual o foco está na relação jurídica que um indivíduo tem com a instituição pública que o declara. Ou seja, o vínculo registrado na RAIS refere-se ao emprego formal entre o servidor e a instituição, independentemente de eventual acúmulo de cargos. Assim, ao mencionar o vínculo, está se tratando da forma como o vínculo empregatício é registrado e declarado pela instituição à qual o profissional está vinculado, sem entrar nos detalhes das limitações legais do acúmulo de cargos, que são regidas pela Constituição.

78 A informação de raça da RAIS para o setor público é inconsistente. Há muitas respostas faltantes, o que impossibilita traçar o perfil racial do setor público por meio dessa fonte de dados.



Referências bibliográficas



Referências bibliográficas

Abrucio, F., Pedrotti, P., e Po, M. (2010). *A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas*. In F. Abrucio, M. Loureiro, & R. Pacheco (Orgs.), *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI* São Paulo, SP: FGV.

Antunes, P. (2024). *Disparidades remuneratórias no Poder Executivo federal: uma análise comparativa entre os cargos vinculados ao Fonacate e os demais*. Universidade de Brasília.

Ashraf, N. et al. (2014). Awards unbundled: Evidence from a natural field experiment. *Journal of Economic Behavior & Organization*, v.100.

Ashraf, N. et al. (2014). No margin, no mission? A field experiment on incentives for public service delivery. *Journal of Public Economics*, 120 (2014) 1–17.

Banco Mundial (2019). *Gestão de Pessoas e Folha de Pagamentos no Setor Público Brasileiro: o Que Os Dados Dizem* (Vol. 2). *Working paper*. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/449951570645821631/gest%c3%a3o-de-pessoas-e-folha-de-pagamentos-no-setor-p%c3%bablico-brasileiro-o-que-os-dados-dizem>.

Banco Mundial (2021). *Public Sector Employment and Compensation: An Assessment Framework*. EFI Insight-Governance, Washington DC, pp. 27-28.

Bezes, P., e Lodge, M. (2015). *Civil service reforms, public service bargains and dynamics of institutional change*. In *Comparative civil service systems in the 21st century* (pp. 136-161). London: Palgrave Macmillan UK.

Bechtluft, R. P. e Costa, B. L. D. (2021). Determinantes da desigualdade salarial entre as carreiras do governo de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*, n. 55, 836-860.

Blasco, A. et al. (2016). *Motivating Effort In Contributing to Public Goods Inside Organizations: Field Experimental Evidence*. NBER Working Papers 22189, National Bureau of Economic Research, Inc.

Bradler, C. et al. (2016). Employee Recognition and Performance: A Field Experiment. *Management Science*, 62(11):3085-3099.

Brasil. (2019). Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm.

Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Carazza, B. (2024). *O País dos Privilégios - Volume I: Os novos e velhos donos do poder*. Companhia das Letras.

Carvalho, E. (2011). *Salários e política de vencimentos no poder executivo federal na primeira década de 2000*. Cardoso Junior JC. *Burocracia e ocupação no setor público brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA.

Carvalho, E., Cardoso Junior, J, e Figueiredo, S. (2011). Conceitos de emprego público: questões metodológicas e possibilidades de mensuração. Cardoso Junior JC. *Burocracia e ocupação no setor público brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA, 181-212.

Cavalcante, P., e Carvalho, P. (2017). Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. *Revista de Administração Pública*, 51, 1-26.

Carpenter, J. e Gong, E. (2016). Motivating Agents: How Much Does the Mission Matter?. *Journal of Labor Economics*, 34(1), 211–236.

CEGOV-UFRGS (2012). MAPEAMENTO DAS ESTRUTURAS ORGANIZATIVAS DE CARGOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/cegov/files/CEGOV%20-%202014%20-%20Produto%2003%20PEFT%20MP.pdf>

Charron, N., et al. (2017). Careers, connections, and corruption risks: Investigating the impact of bureaucratic meritocracy on public procurement processes. *The Journal of Politics*, 79(1), 89-104.

Corrêa, I. et al. (2020). Distorções de incentivo ao desempenho e redução de motivação no serviço público federal no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 71(3), 476-503.

Costa *et al.* (2020). Heterogeneidade do diferencial salarial público-privado. Mercado de Trabalho: conjuntura e análise. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Dahlström, C., Lapuente, V., e Teorell, J. (2011). The Merit of Meritocratization. *Political Research Quarterly*, 65(3), 656–668.

Da Ros, L. (2015). O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. Newsletter - Observatório de Elites Políticas e Sociais no Brasil. Curitiba, v.2, n.9.

Da Ros, L. e Taylor, M. (2019). Juízes eficientes, judiciário ineficiente no Brasil pós-1988. *BIB - Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais*, (89), 1–31. Recuperado de <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/478>.

Dellavalade, C. (2021). Motivating teams: Private feedback and public recognition at work,

Journal of Public Economics, Volume 197.

Dos Santos, L. (1995). O modelo brasileiro para a organização da alta administração.

Dos Santos, L. (2023). Carreiras no serviço público, governança e desenvolvimento.

Evans, P. e J. E. Rauch (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth. *American sociological review*, 748-765.

ENAP (2023). Gestão Estratégica de Pessoas no Setor Público e o Sistema de Carreiras: Sistema de Carreiras no Executivo Federal. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7645/1/M%C3%B3dulo%203%20-%20Sistema%20de%20Carreiras%20no%20Executivo%20Federal.pdf>

Ferreira, M. (2022). Não tem Concurso? Não Tem Como Aplicar A Lei: A Reforma Administrativa E As Ações Afirmativas Nos Concursos Públicos. Disponível em: <https://republica.org/emnotas/conteudo/a-reforma-administrativa-e-as-acoes-afirmativas-nos-concursos-publicos/>

Filho, G. (1996). *Tentativas e perspectiva de formação de uma burocracia pública no Brasil*.

Finan, F. *et al.* (2017). *The personnel economics of the developing state*. Handbook of Economic Field Experiments, Volume 2.

Gomide, A., Lins, R., Machado, R. (2021). Burocracia e desempenho da administração pública: em busca de teorias e evidências para reformas administrativas em países em desenvolvimento. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 26(84).

Gomide, A. D. A. (2023). *Guia Referencial para Concursos Públicos*: promoção do ethos público, realidade brasileira, inclusão, diversidade e direitos humanos. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7735/1/Guia_concursos_completo.pdf

Gindling, T. *et al.* (2019). Are Public Sector Workers in Developing Countries Overpaid? Evidence from a New Global Data Set. Policy Research Working Paper 8754. Link: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/398361551117216050/pdf/WPS8754.pdf>

Graef, A., e Carmo, M. (2008). *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 (Vol. 13).

Graef, A. (2010). *Origens e fundamentos da carreira de Gestor Governamental*.

Henderson, J., *et al.* (2007). Bureaucratic Effects: Weberian State Agencies and Poverty Reduction. *Sociology*, 41(3): 515-532.

Hood, C., e Lodge, M. (2006). *The politics of public service bargains*: Reward, competency, loyalty-and blame. OUP Oxford.

Instituto República. (2022). *Propostas De Políticas E Ações De Gestão De Pessoas No Âmbito Da Administração Pública Federal Para O Ciclo De Governo 2023 - 2026*, Rio de Janeiro.

Jacob, M. (2023). *Servidoras E Servidores Públicos Contra Assédio E Violência No Trabalho*: Limites Da Estabilidade Como Mecanismo De Proteção. Disponível em: <https://republica.org/emnotas/conteudo/servidoras-e-servidores-publicos-contr-assedio-e-violencia-no-trabalho-limites-da-estabilidade-como-mecanismo-de-protecao/>

Karpowicz, M. I., & Soto, M. (2018). Rightsizing Brazil’s public-sector wage bill. International Monetary Fund.

Khan, A. *et al* (2019). “Making Moves Matter: Experimental Evidence on Incentivizing Bureaucrats through Performance-Based Postings”. *American Economic Review* 109 (1): 237–70.



Apêndices



Apêndices

Tabela 1: Estatísticas descritivas das amplitudes remuneratórias por faixas da remuneração inicial - Governo Federal - 2023

Faixas de remuneração (em reais)	Quantidade de cargos	Máximo	Mínimo	Média	Mediana	Desvio-pa-drão
Até 5 mil	317	0.89	0.01	0.43	0.55	0.29
Entre 5 e 10 mil	513	0.84	0.04	0.44	0.36	0.15
Entre 10 e 15 mil	70	0.48	0.26	0.36	0.35	0.05
Acima de 15 mil	56	0.3	0.21	0.27	0.28	0.03

Fonte: Elaboração própria com base nas tabelas de remuneração do governo federal (2023).

Os gráficos a seguir têm elaboração própria com base no Panorama Remuneratório Nacional, do Observatório da Rede de Gestão de Pessoas produzido pela Secretaria de Estado da Administração (SEAD) de Goiás.

Gráfico 1: Amplitude salarial mensal de cargos comissionados de alta direção e de carreiras selecionadas - Governo Estadual do Amapá - 2024

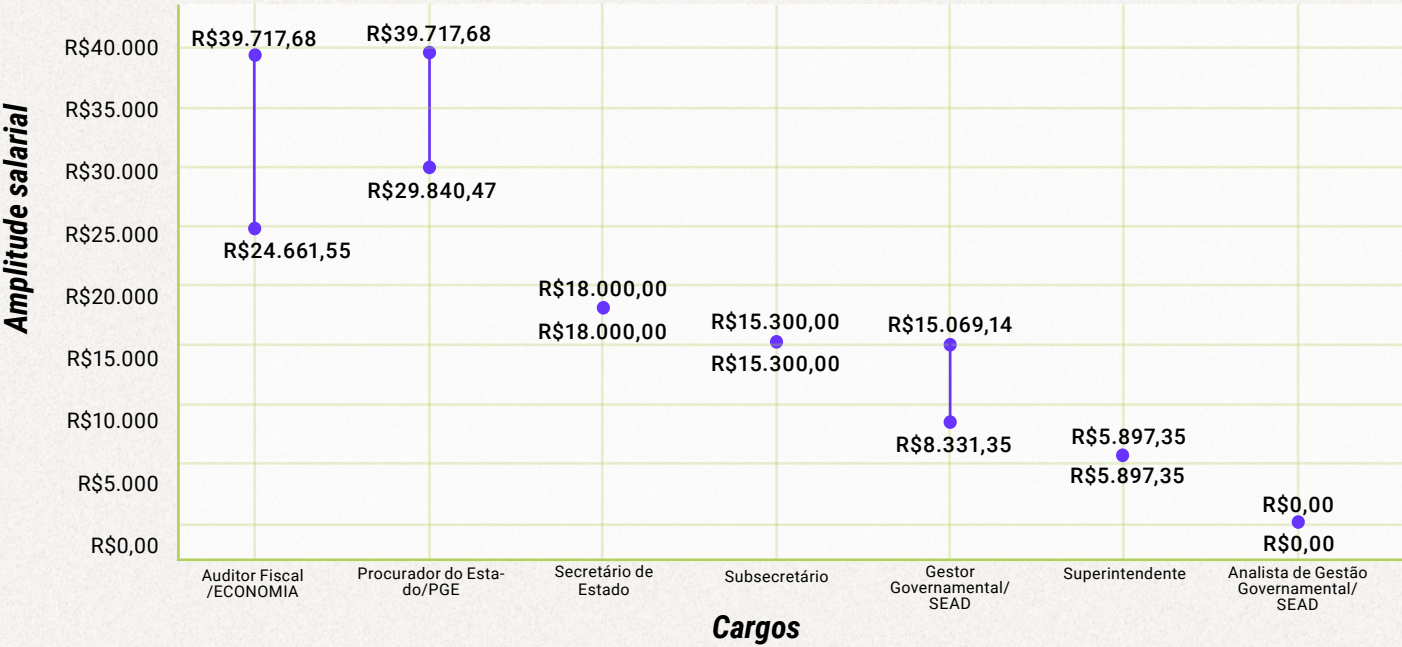


Gráfico 2: Amplitude salarial mensal de cargos comissionados de alta direção e de carreiras selecionadas - Governo Estadual de Alagoas - 2024

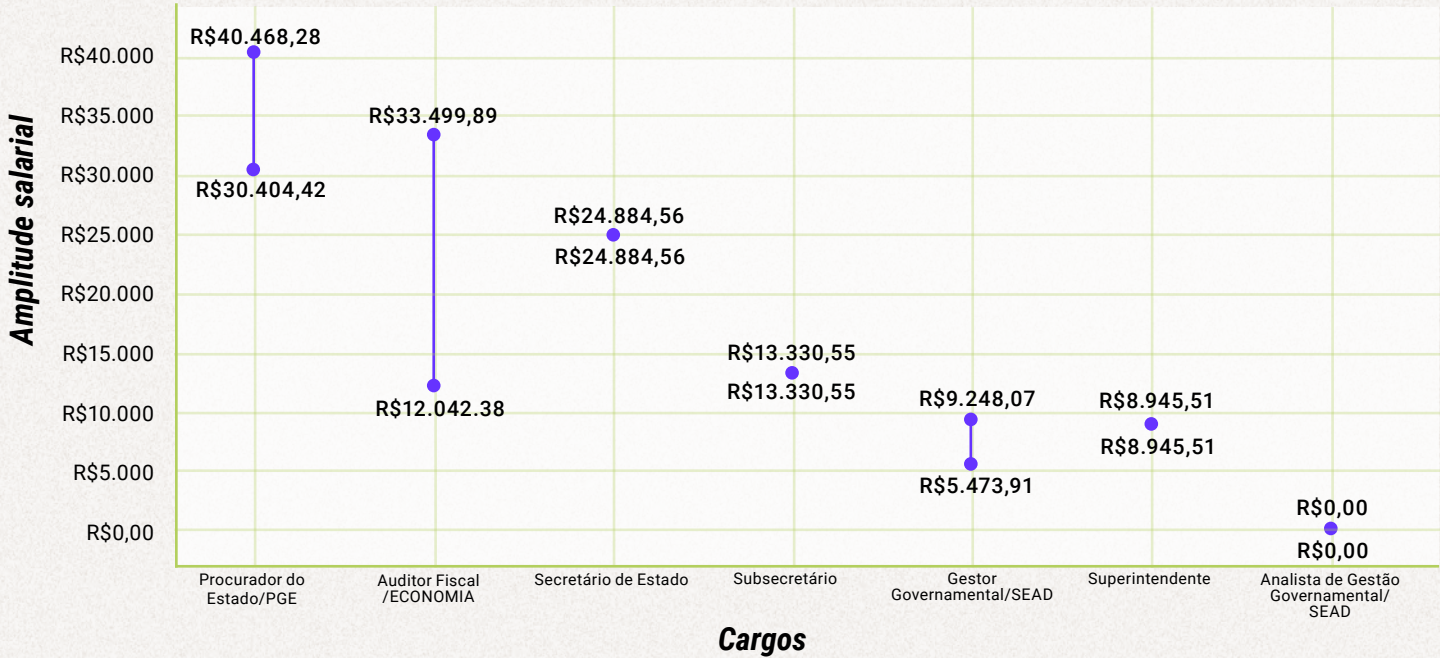


Gráfico 3: Amplitude salarial mensal de cargos comissionados de alta direção e de carreiras selecionadas - Governo Estadual do Pará - 2024

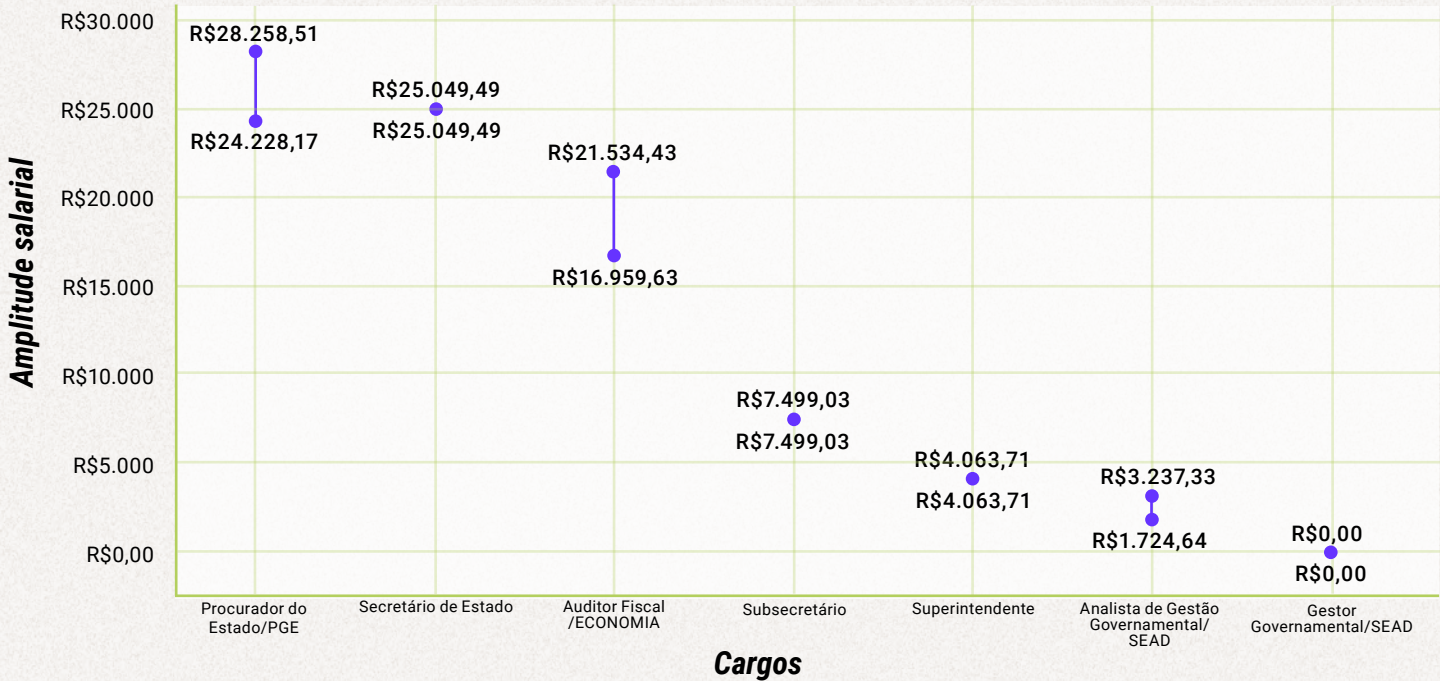


Gráfico 4: Amplitude salarial mensal de cargos comissionados de alta direção e de carreiras selecionadas - Governo Estadual de Santa Catarina - 2024

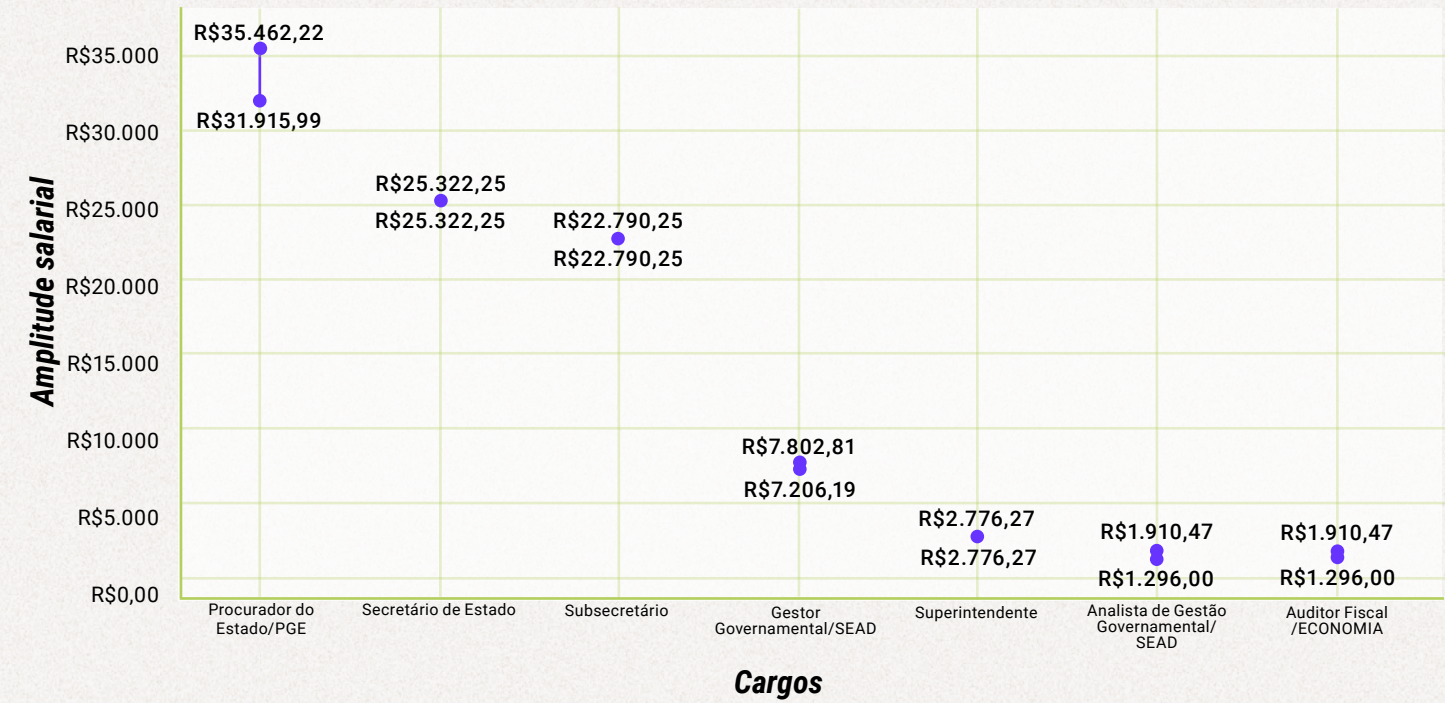


Gráfico 6: Amplitude salarial mensal de cargos comissionados de alta direção e de carreiras selecionadas - Governo Estadual de Paraíba - 2024

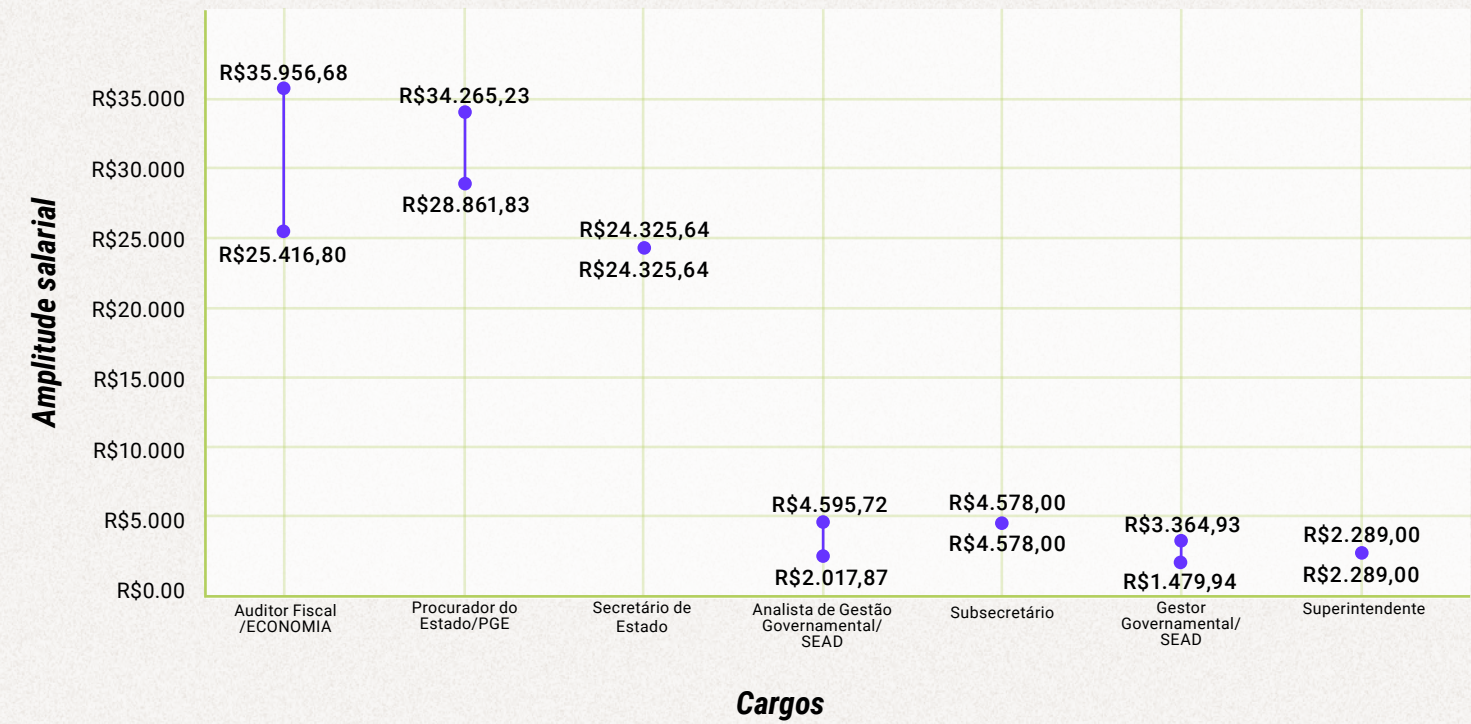


Gráfico 5: Amplitude salarial mensal de cargos comissionados de alta direção e de carreiras selecionadas - Governo Estadual de Pernambuco - 2024

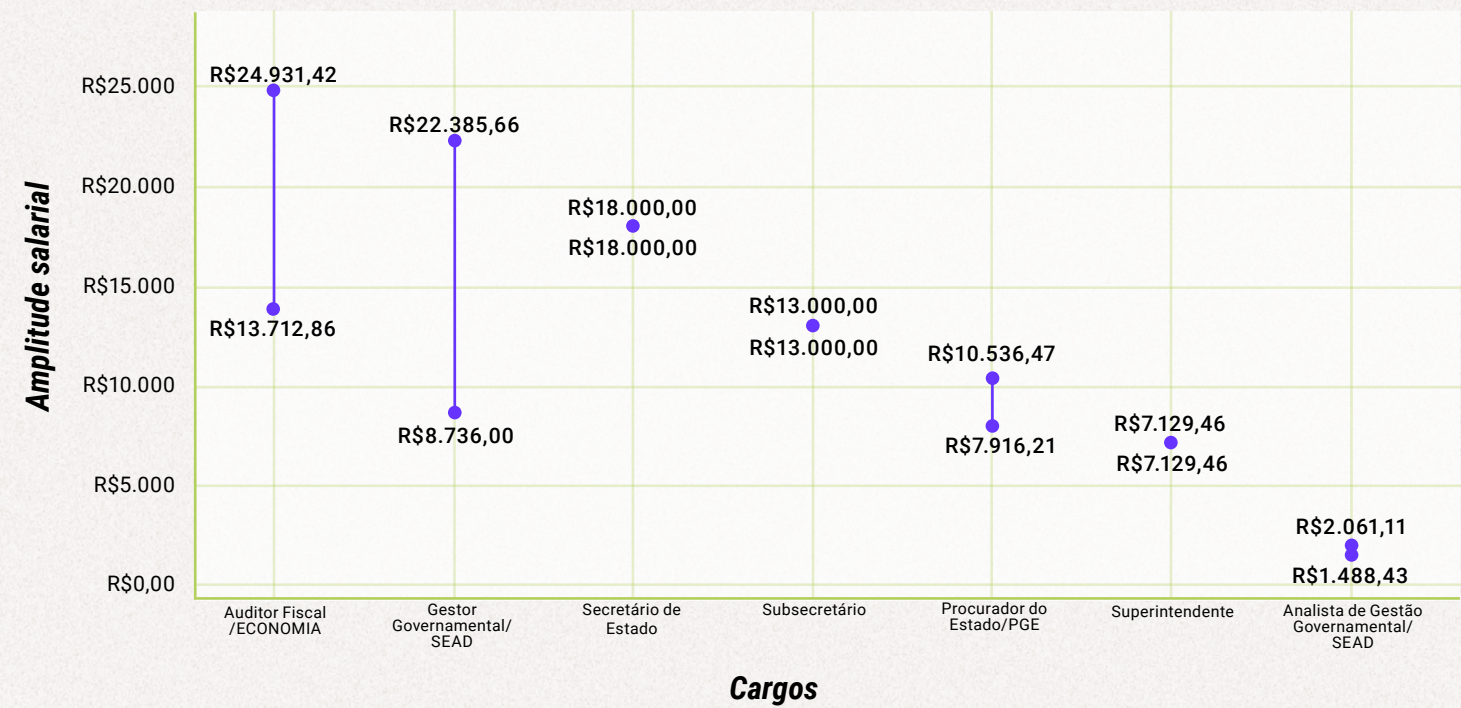


Gráfico 7: Amplitude salarial mensal de cargos comissionados de alta direção e de carreiras selecionadas - Governo Estadual do Amazonas - 2024

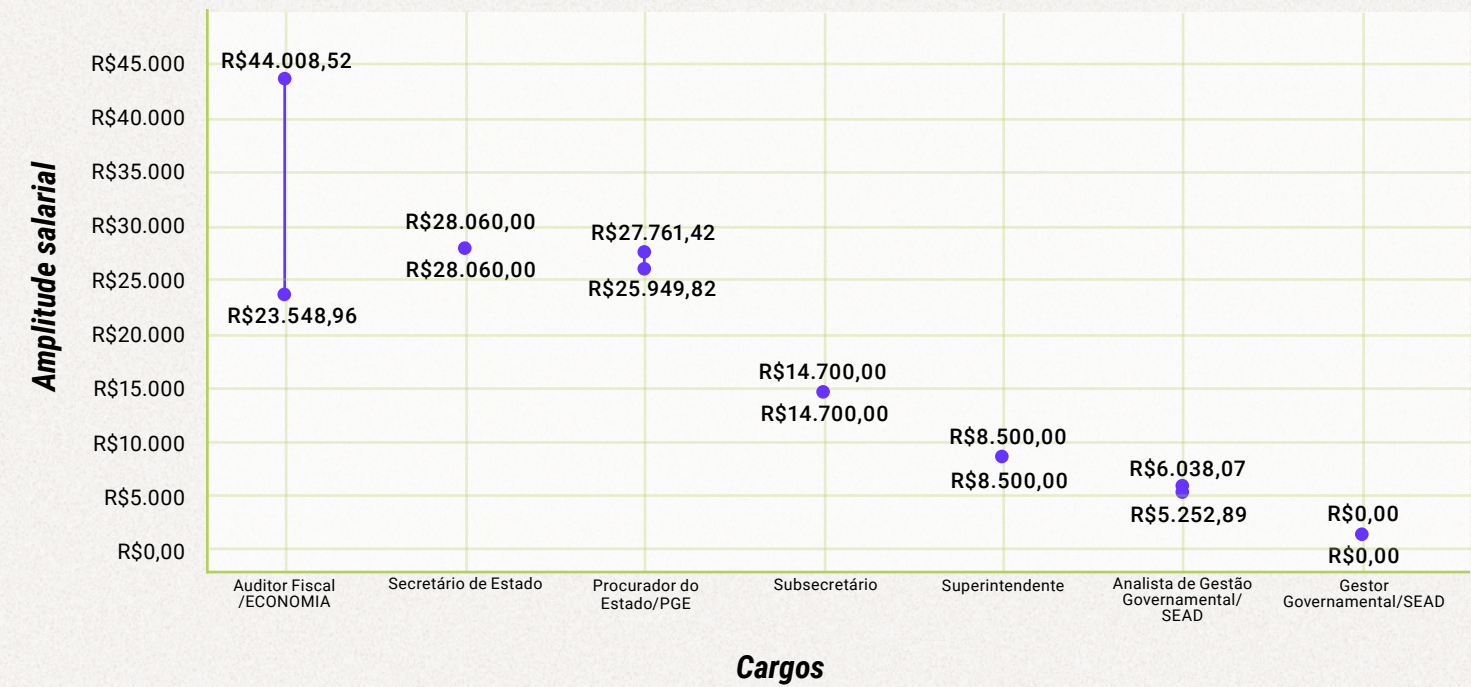


Gráfico 8: Amplitude salarial mensal de cargos comissionados de alta direção e de carreiras selecionadas - Governo Estadual de São Paulo - 2024

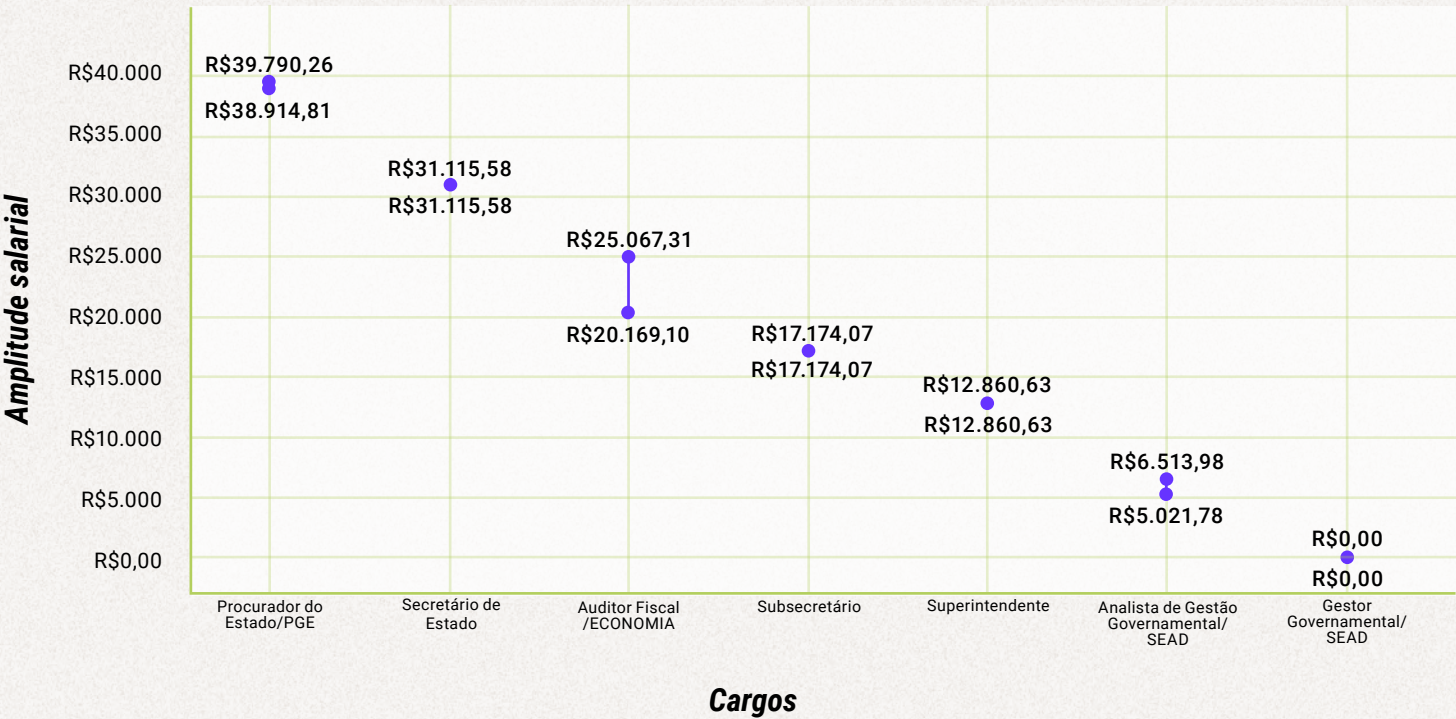


Gráfico 10: Amplitude salarial mensal de cargos comissionados de alta direção e de carreiras selecionadas - Governo Estadual do Maranhão - 2024

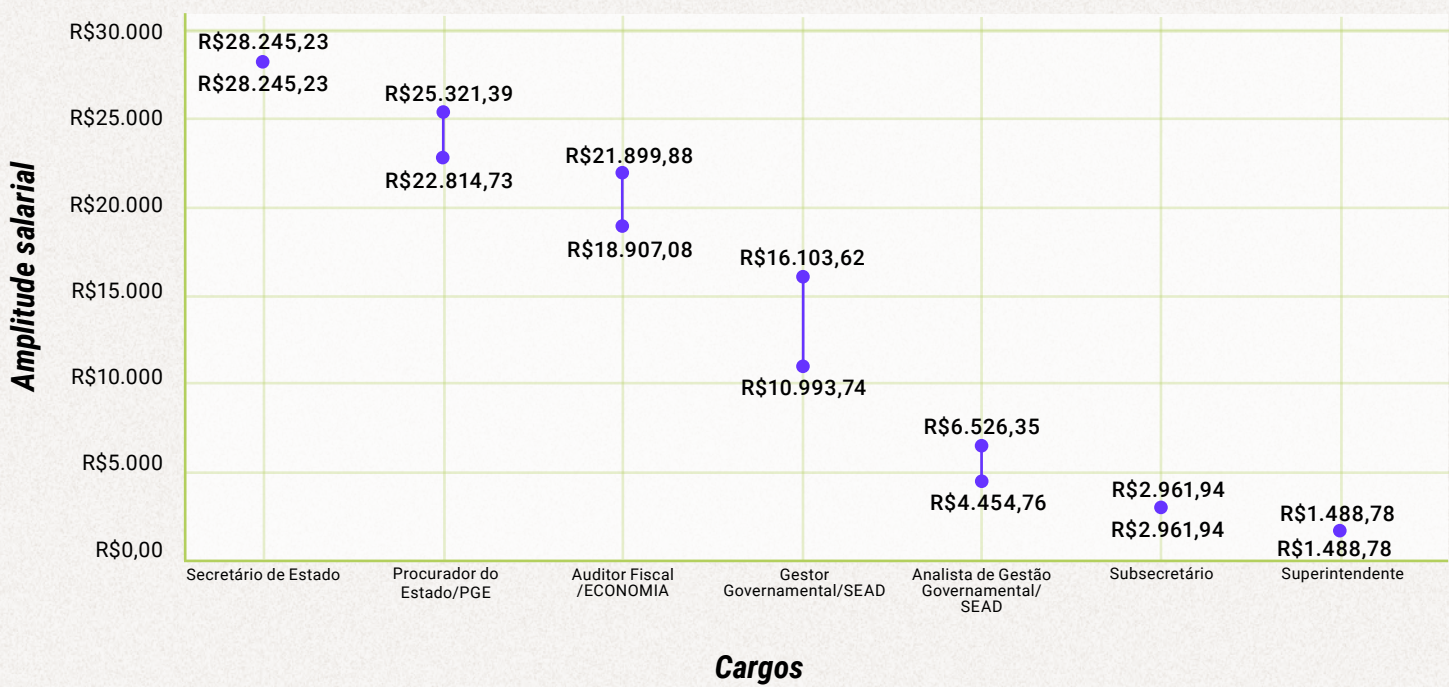


Gráfico 9: Amplitude salarial mensal de cargos comissionados de alta direção e de carreiras selecionadas - Governo Estadual do Rio Grande do Norte - 2024

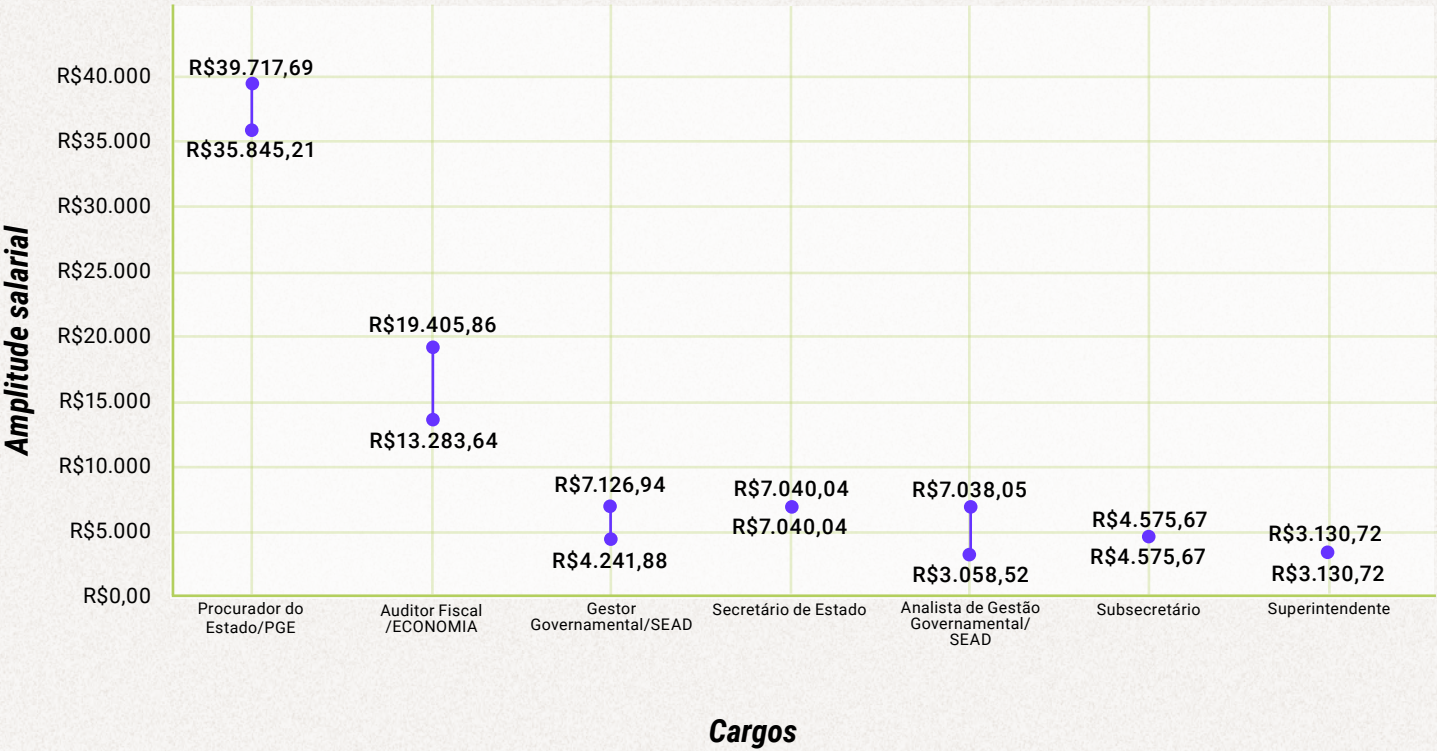


Gráfico 11: Amplitude salarial mensal de cargos comissionados de alta direção e de carreiras selecionadas - Governo Estadual do Acre - 2024

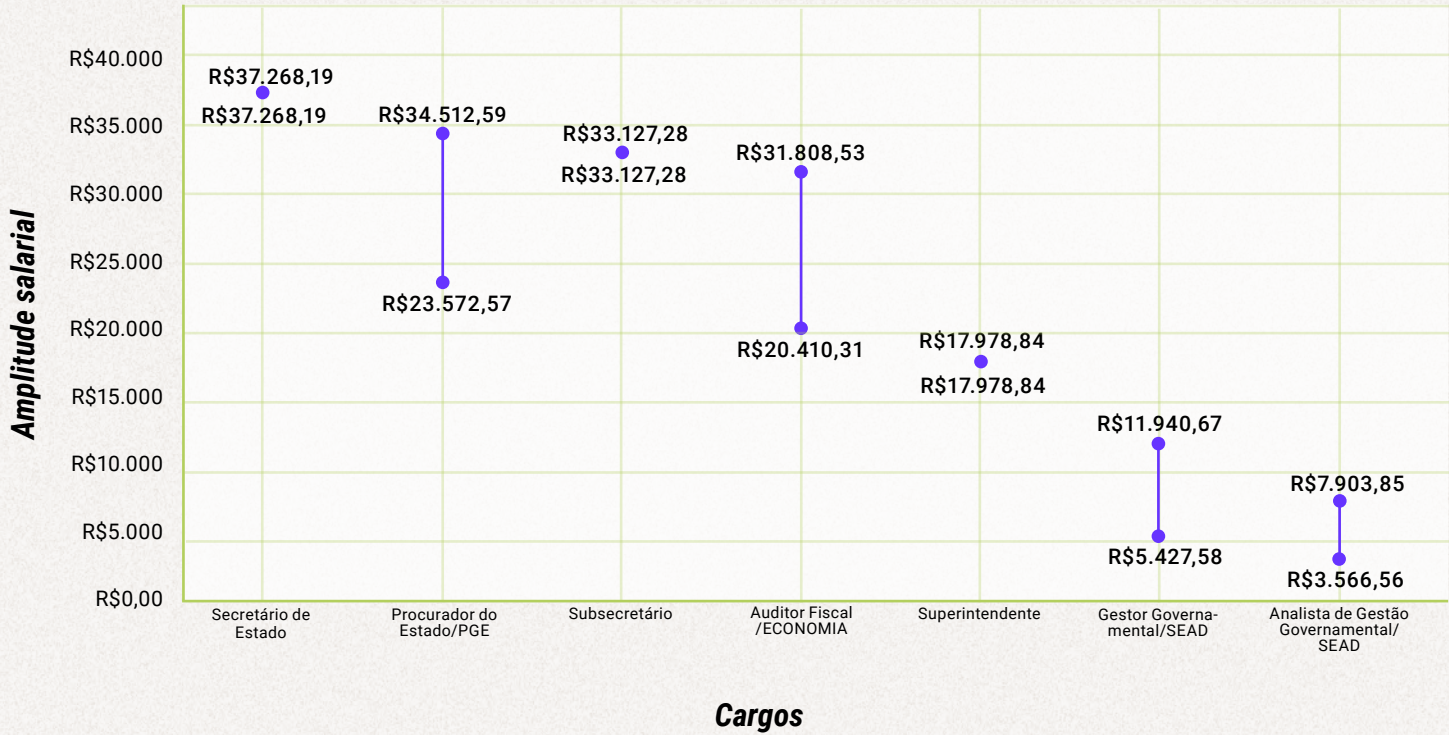


Gráfico 12: Amplitude salarial mensal de cargos comissionados de alta direção e de carreiras selecionadas - Governo Estadual do Rio Grande do Sul - 2024

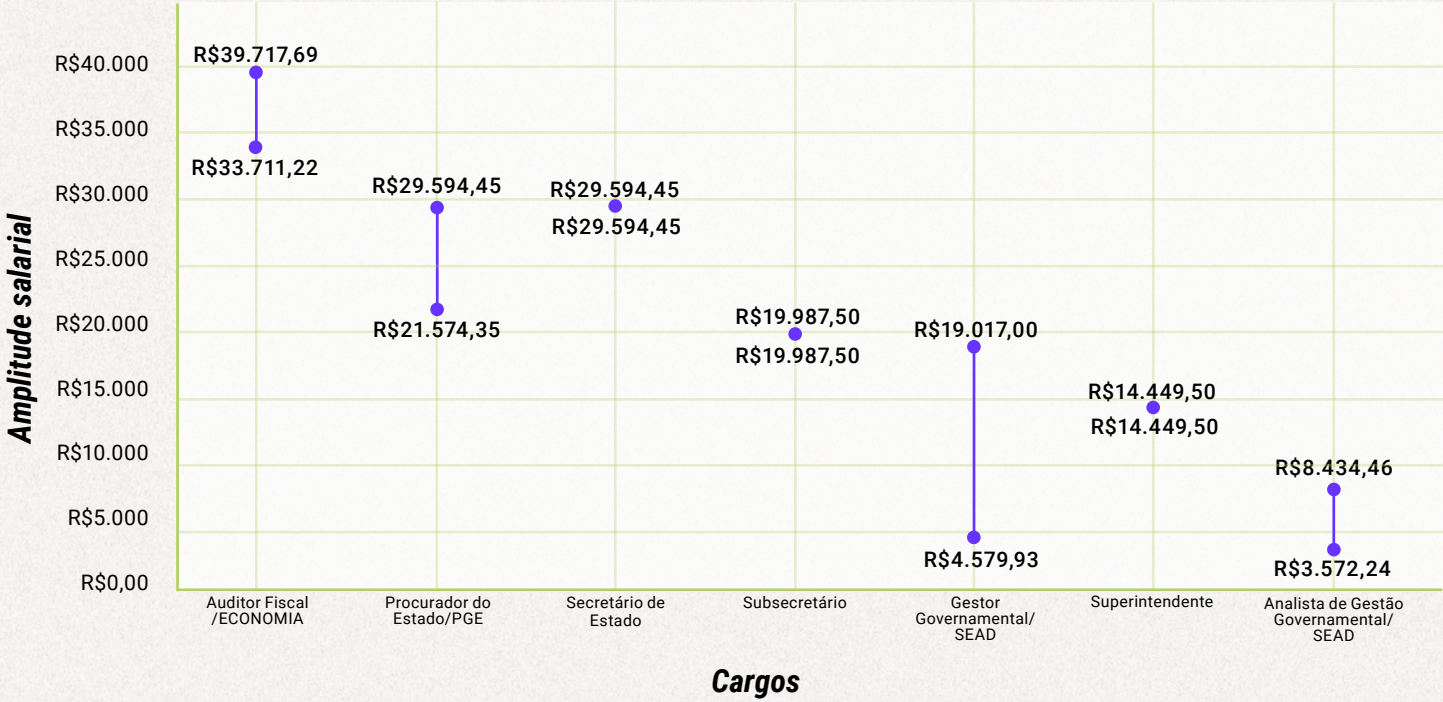


Gráfico 14: Amplitude salarial mensal de cargos comissionados de alta direção e de carreiras selecionadas - Governo Estadual de Espírito Santo - 2024

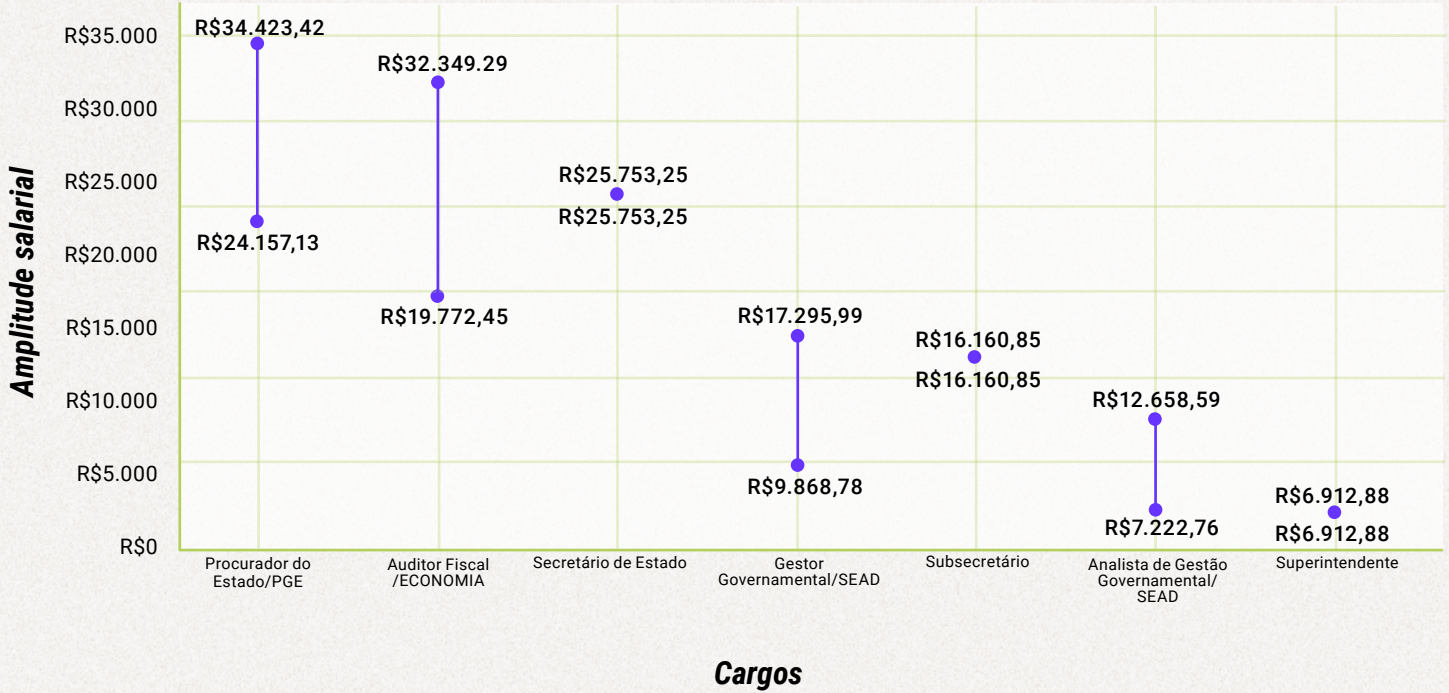


Gráfico 13: Amplitude salarial mensal de cargos comissionados de alta direção e de carreiras selecionadas - Governo Estadual do Distrito Federal - 2024

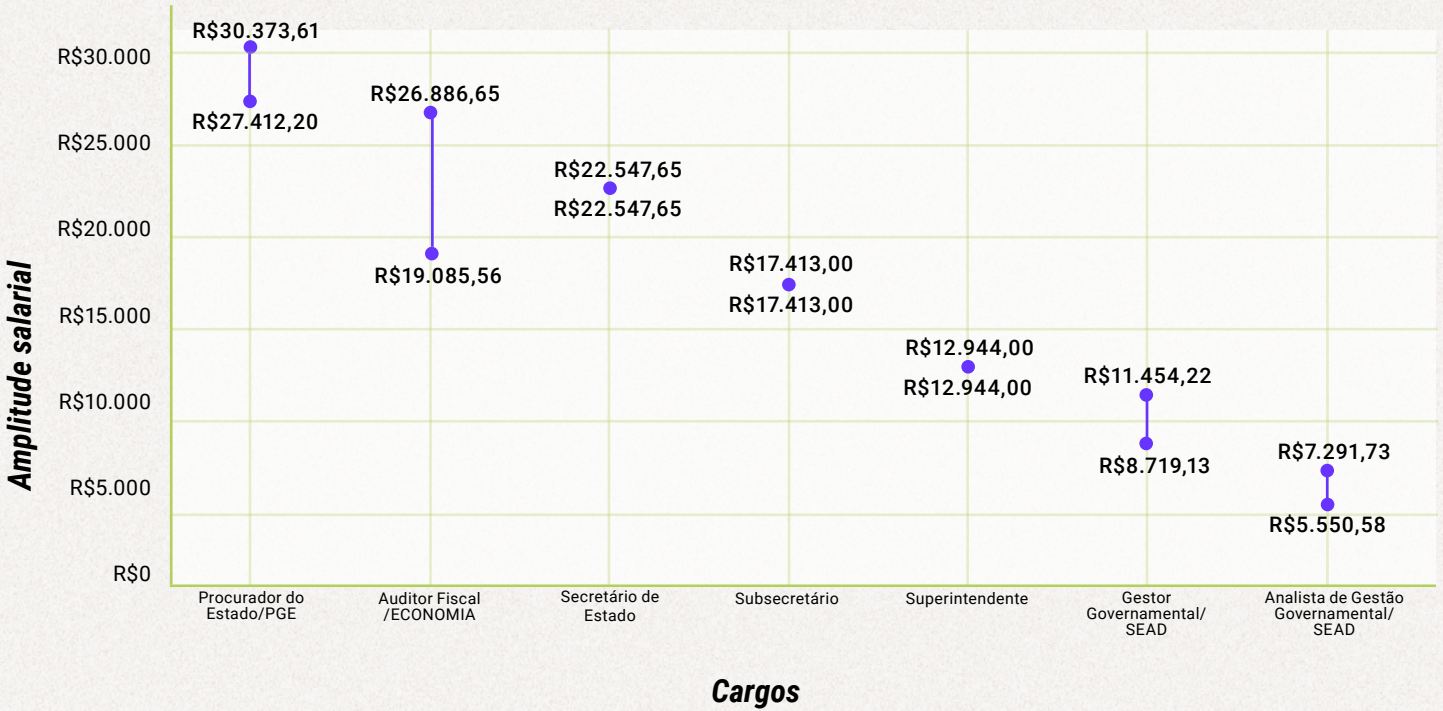


Gráfico 15: Amplitude salarial mensal de cargos comissionados de alta direção e de carreiras selecionadas - Governo Estadual da Bahia- 2024

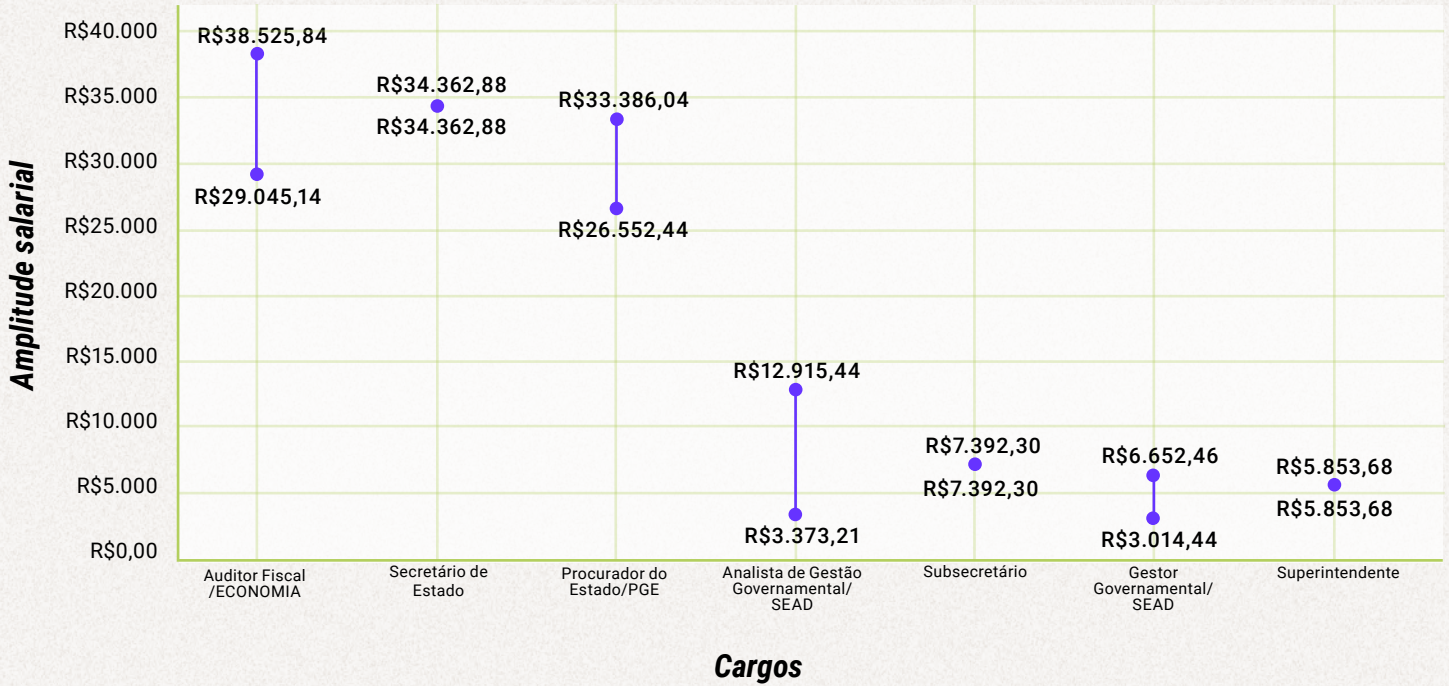


Gráfico 16: Amplitude salarial mensal de cargos comissionados de alta direção e de carreiras selecionadas - Governo Estadual do Paraná - 2024

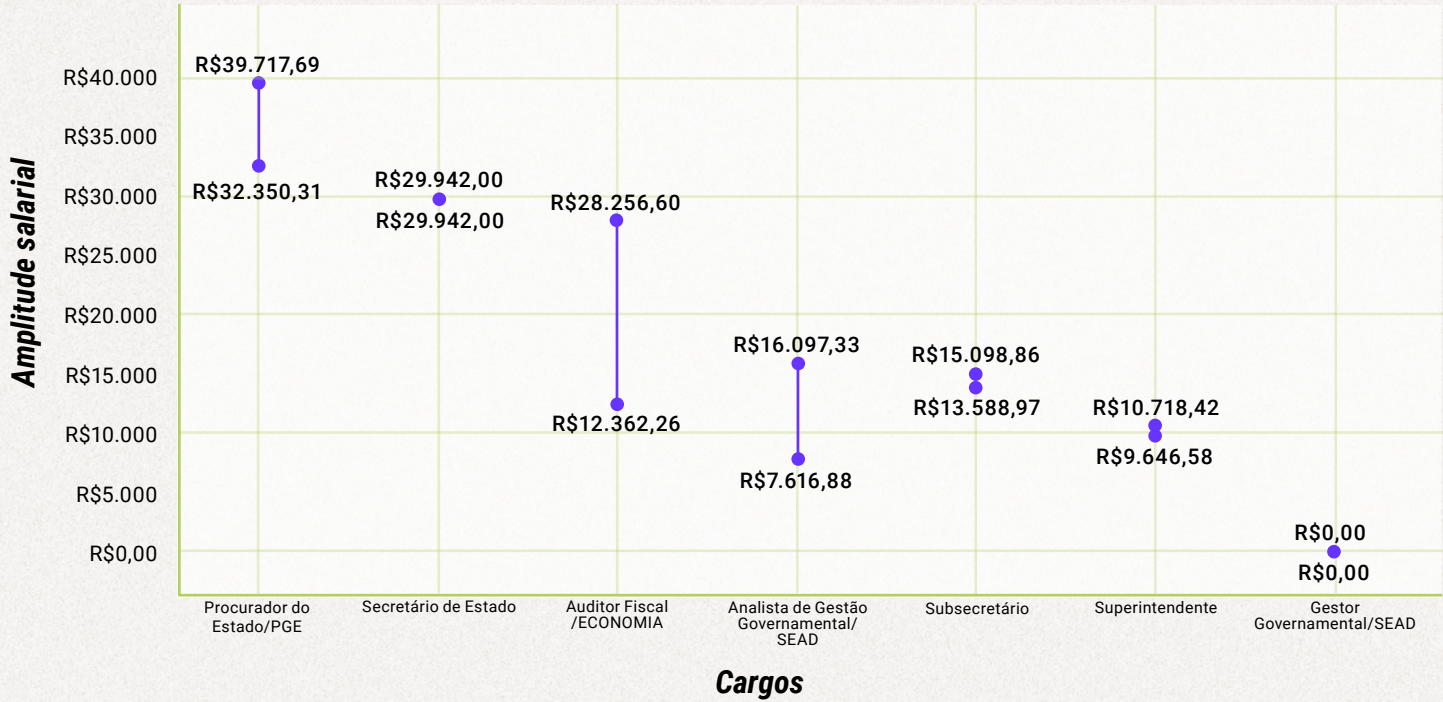


Gráfico 18: Amplitude salarial mensal de cargos comissionados de alta direção e de carreiras selecionadas - Governo Estadual de Rondônia - 2024

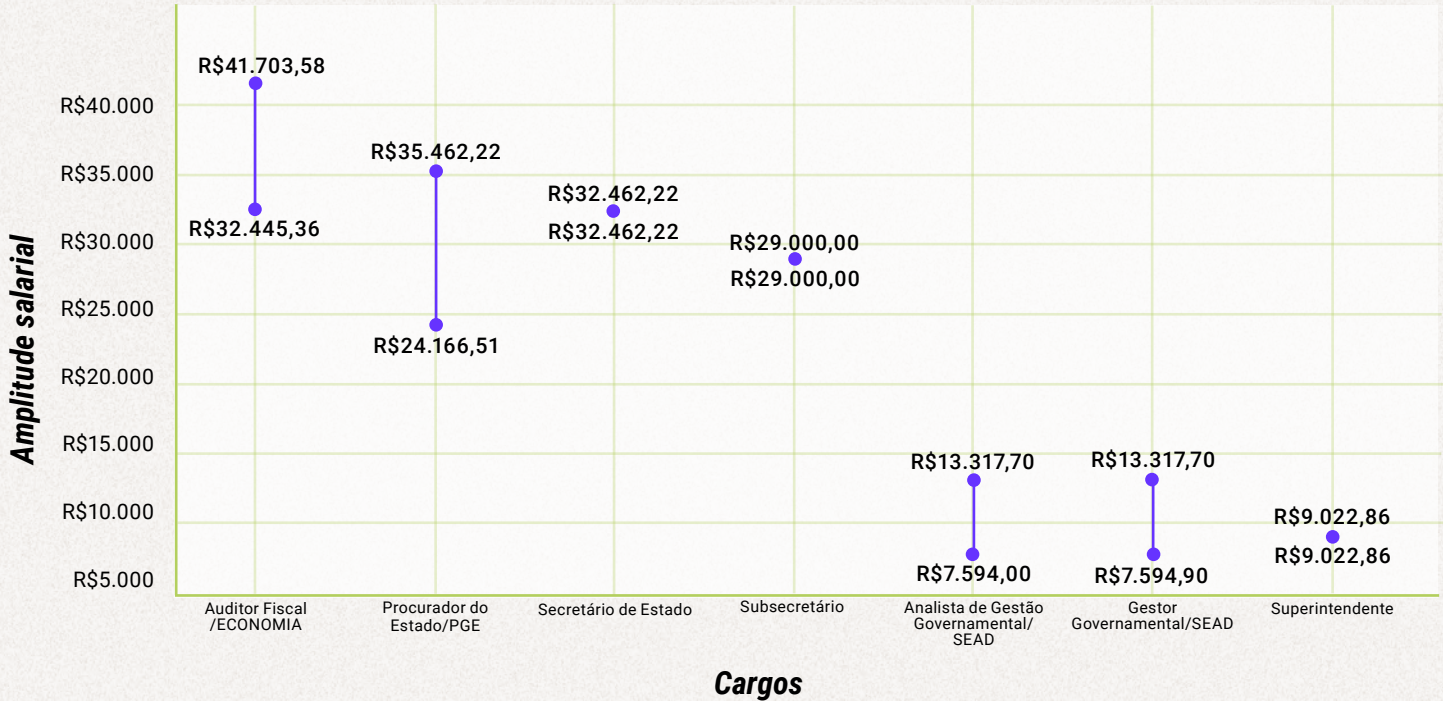


Gráfico 17: Amplitude salarial mensal de cargos comissionados de alta direção e de carreiras selecionadas - Governo Estadual de Roraima - 2024

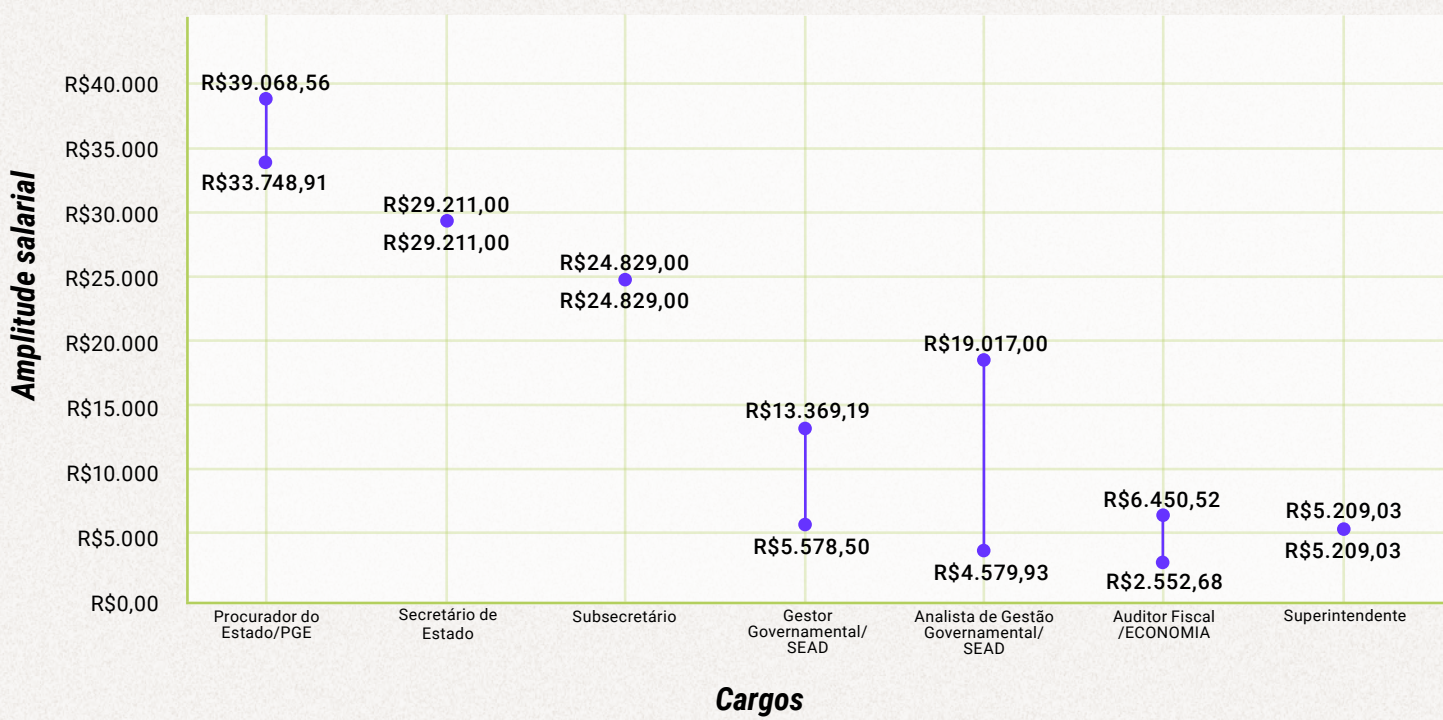


Gráfico 19: Amplitude salarial mensal de cargos comissionados de alta direção e de carreiras selecionadas - Governo Estadual do Piauí - 2024

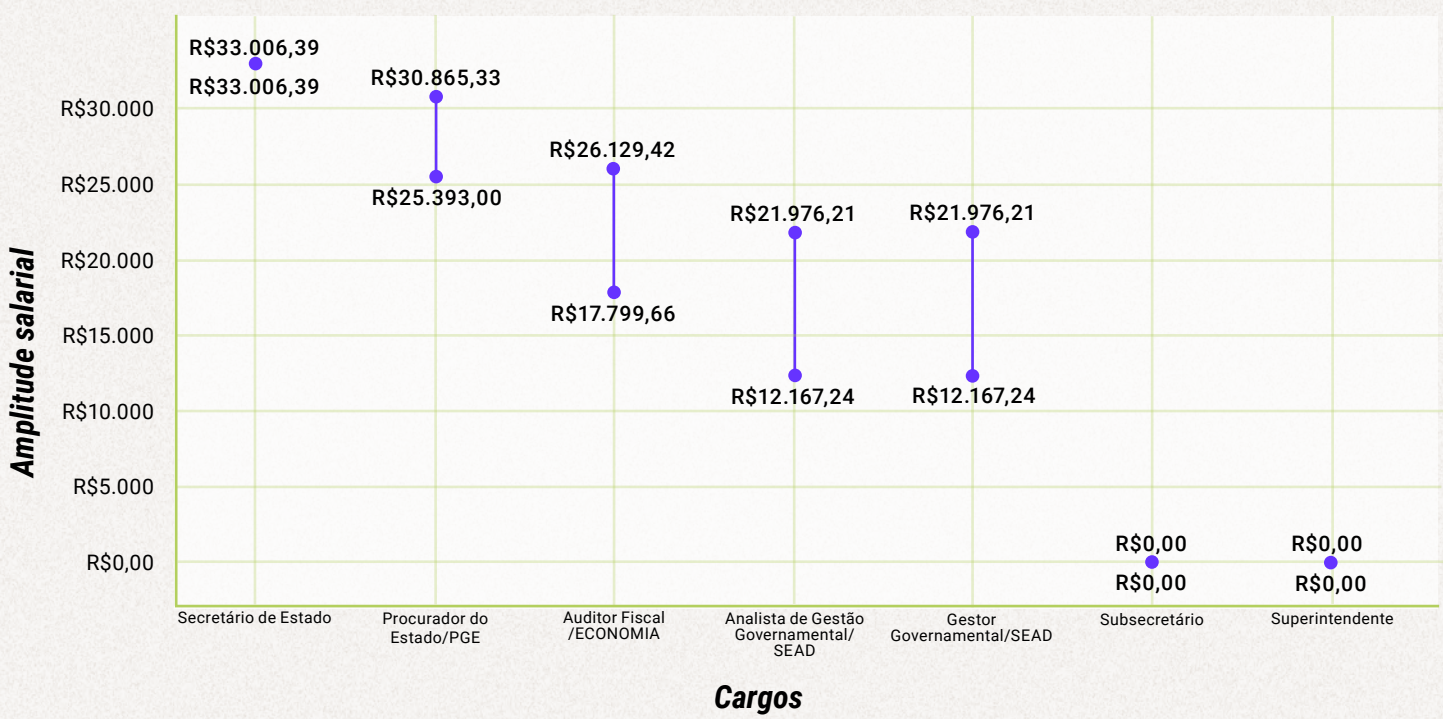


Gráfico 20: Amplitude salarial mensal de cargos comissionados de alta direção e de carreiras selecionadas - Governo Estadual do Rio de Janeiro - 2024

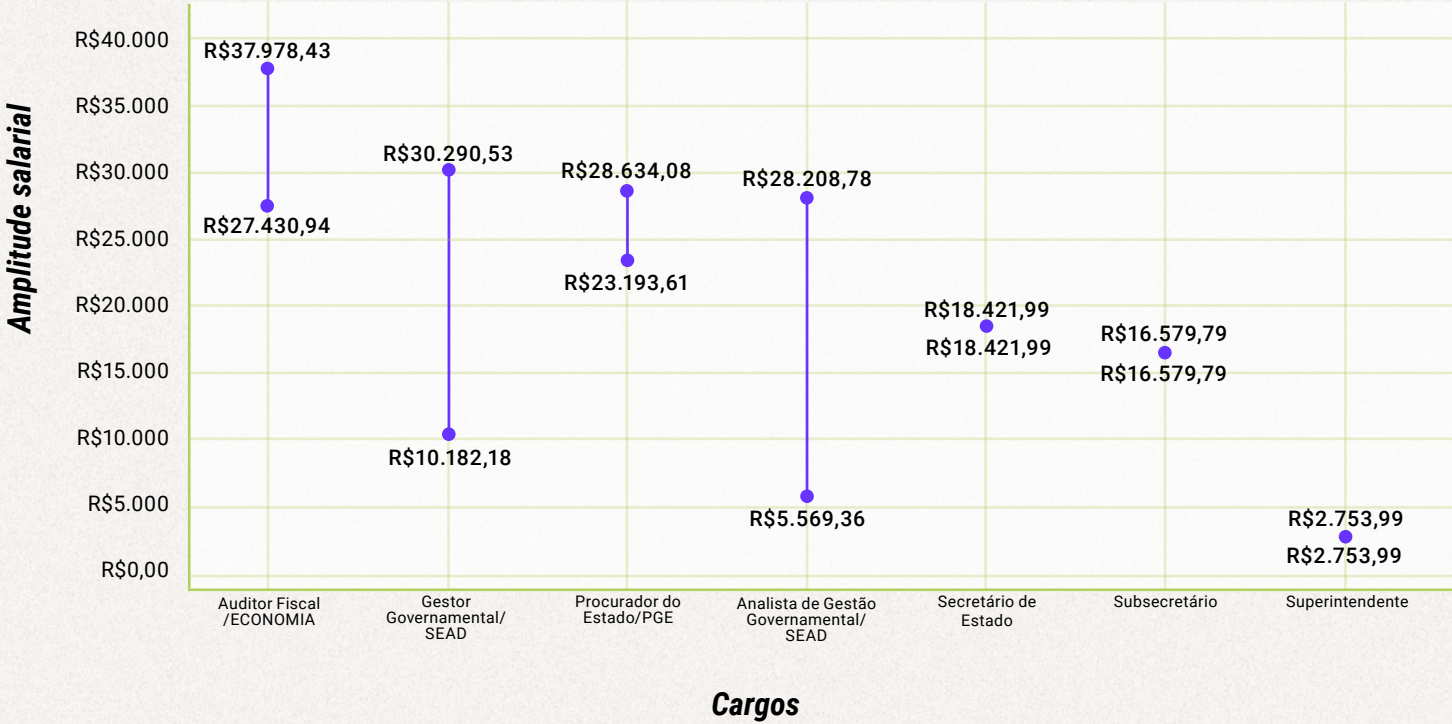


Gráfico 22: Amplitude salarial mensal de cargos comissionados de alta direção e de carreiras selecionadas - Governo Estadual do Ceará - 2024

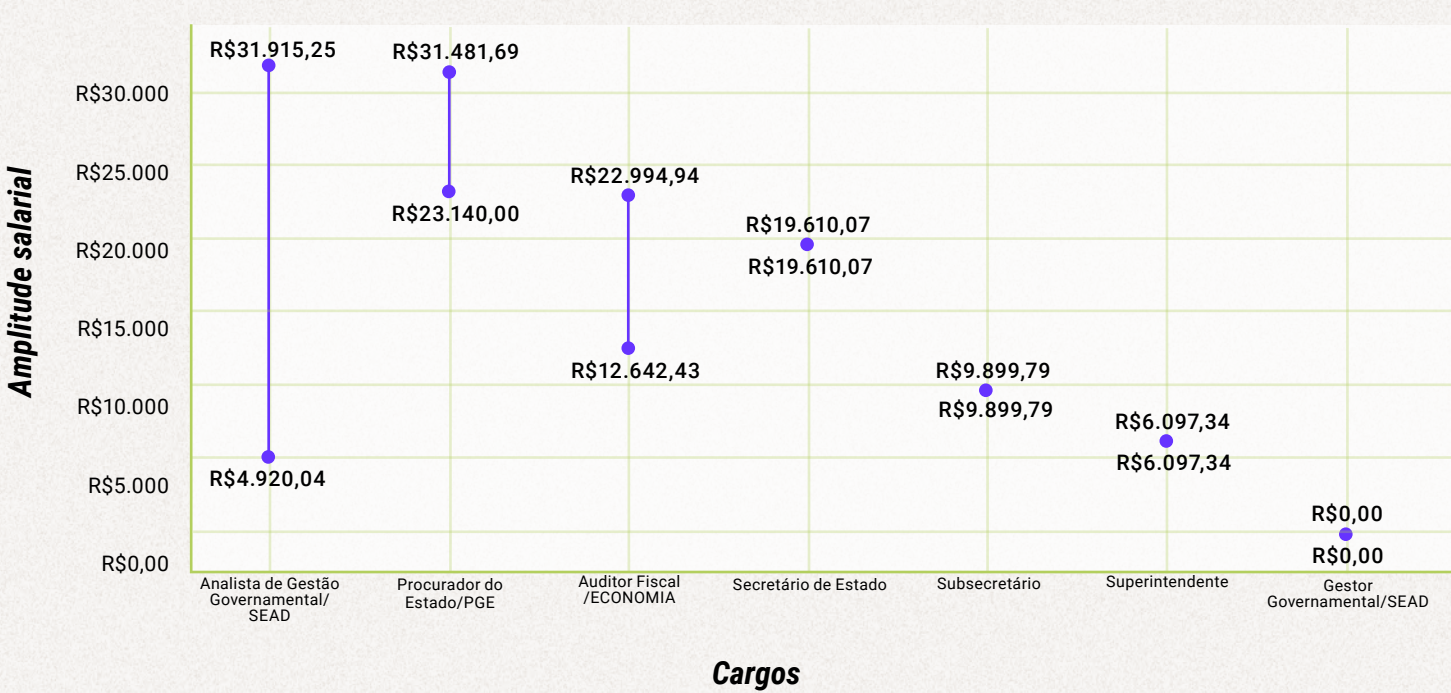


Gráfico 21: Amplitude salarial mensal de cargos comissionados de alta direção e de carreiras selecionadas - Governo Estadual do Mato Grosso - 2024

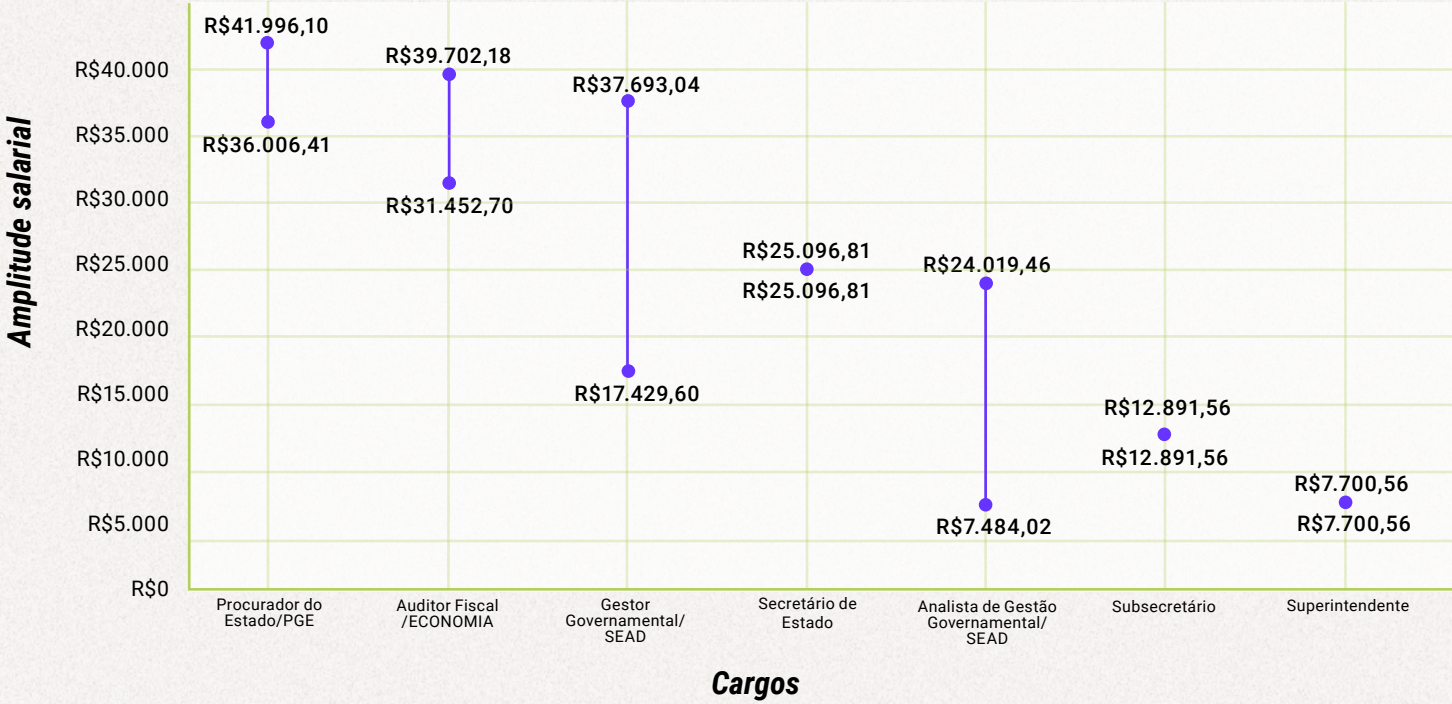


Gráfico 23: Amplitude salarial mensal de cargos comissionados de alta direção e de carreiras selecionadas - Governo Estadual de Tocantins - 2024

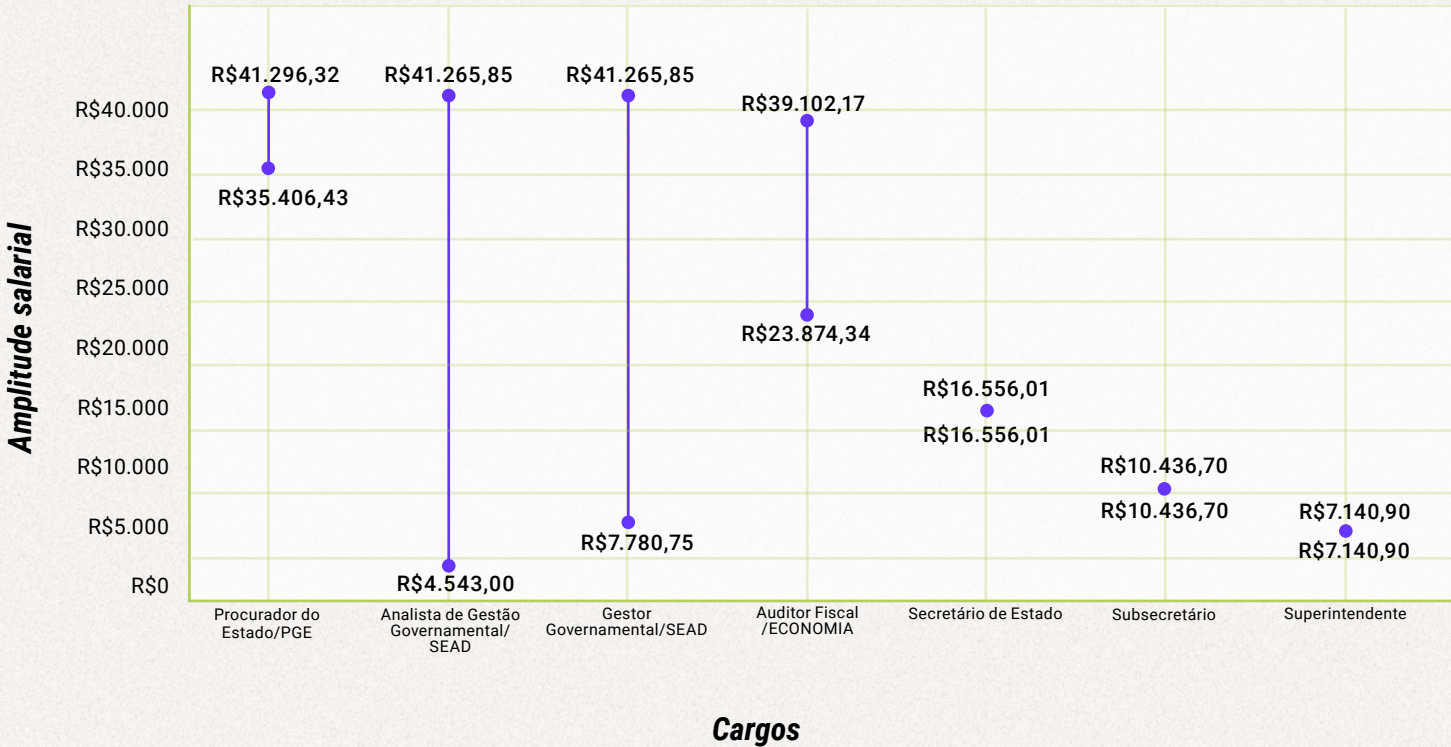


Gráfico 24: Amplitude salarial mensal de cargos comissionados de alta direção e de carreiras selecionadas - Governo Estadual de Minas Gerais - 2024

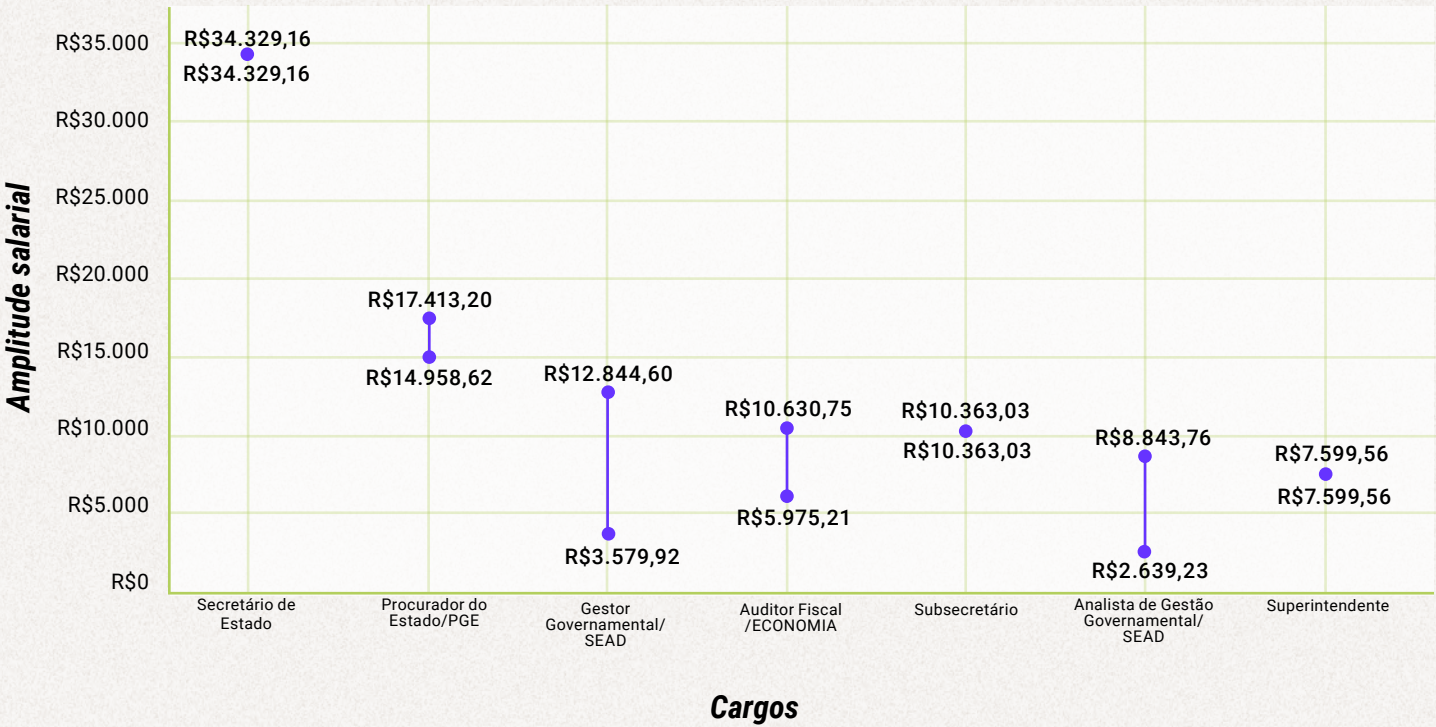


Gráfico 24: Amplitude salarial mensal de cargos comissionados de alta direção e de carreiras selecionadas - Governo Estadual de Minas Gerais - 2024

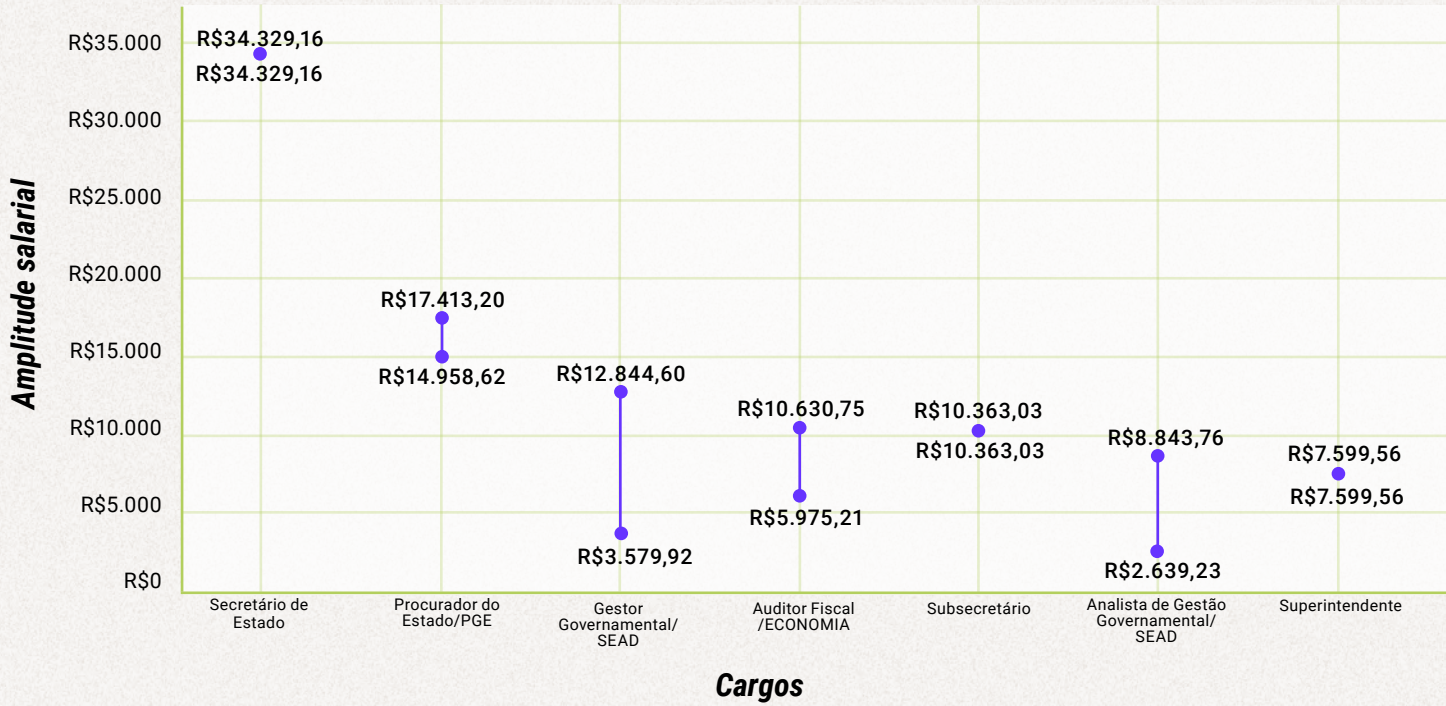


Gráfico 25: Amplitude salarial mensal de cargos comissionados de alta direção e de carreiras selecionadas Governo Estadual de Goiás - 2024

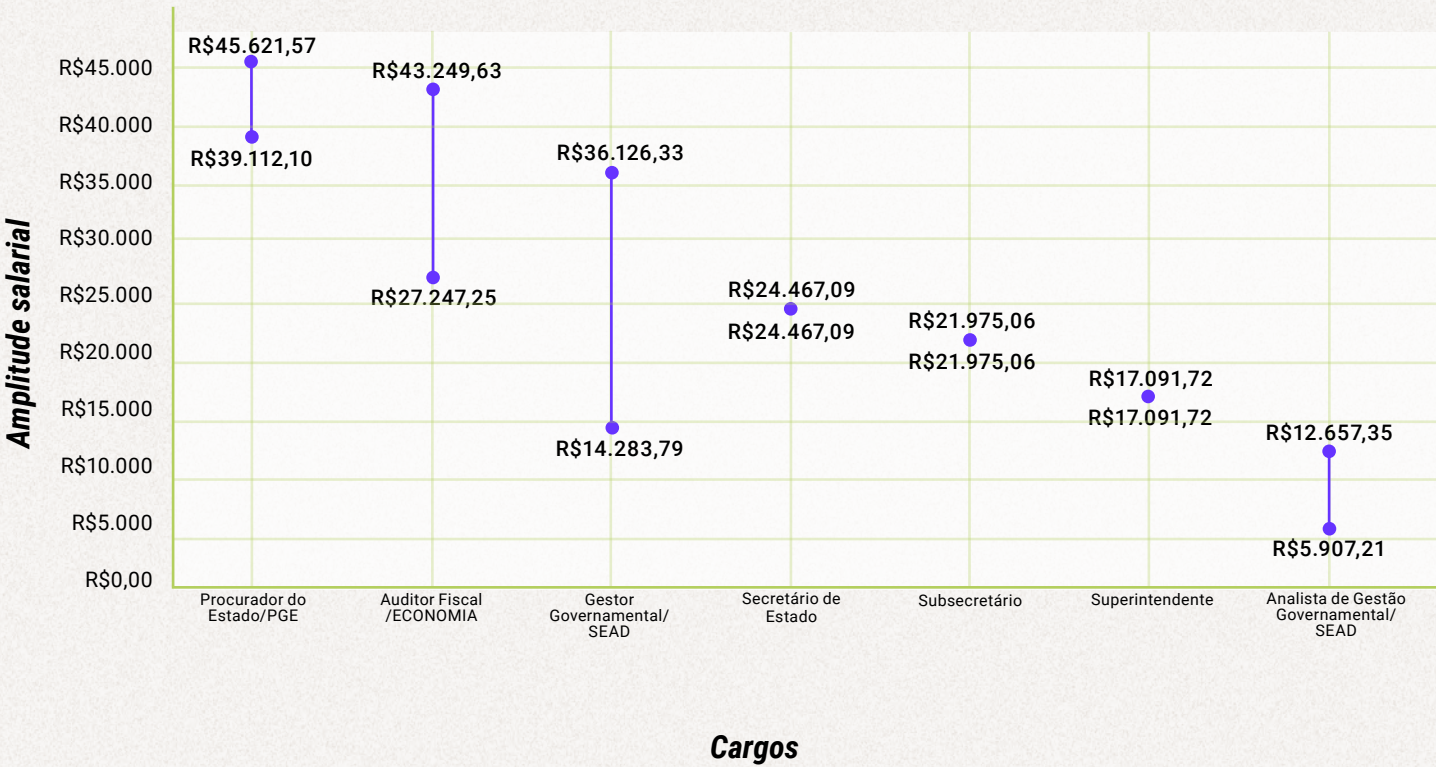
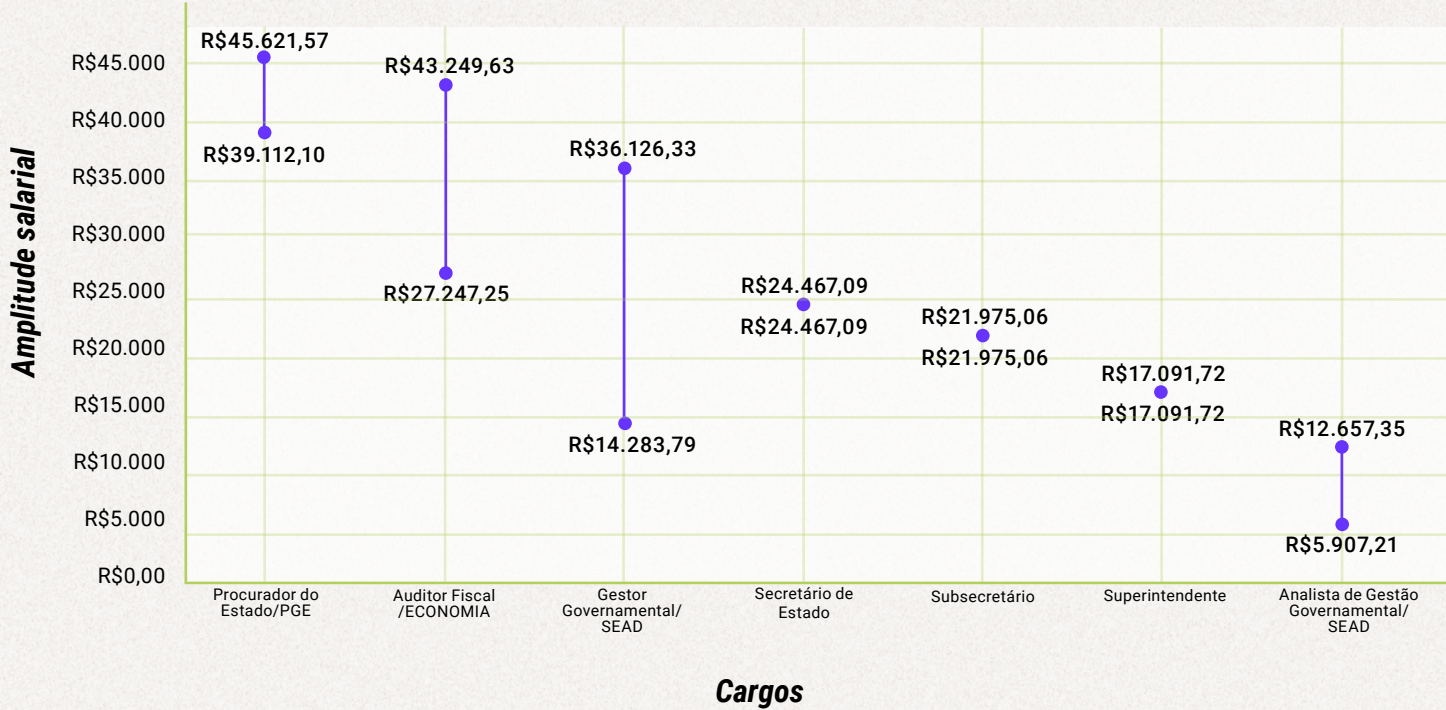


Gráfico 25: Amplitude salarial mensal de cargos comissionados de alta direção e de carreiras selecionadas Governo Estadual de Goiás - 2024



República.org