

Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas

Pedro Cavalcante

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)
Brasília / DF — Brasil

Paulo Carvalho

Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)
Brasília / DF — Brasil

O objetivo deste artigo é analisar o processo de profissionalização da burocracia brasileira no âmbito da administração pública federal. Nesse sentido, a pesquisa se propõe a responder quais seriam os avanços e dilemas persistentes no período democrático recente, entre 1995 e 2014. Após uma revisão de literatura da evolução histórica da burocracia federal, o trabalho discute dimensões centrais relativas à profissionalização do serviço público no país. Conclui-se que houve um conjunto amplo de avanços no que tange a recomposição e diversificação da força de trabalho, valorização pecuniária, aumento da qualificação, entre outros. Todavia, permanecem dilemas e desafios, sobretudo, no enfrentamento do fosso histórico entre carreiras e cargos na administração pública federal.

Palavras-chave: burocracia; profissionalização; reformas; administração pública federal; Brasil.

La profesionalización de la burocracia federal brasileña (1995-2014): avances y dilemas

El objetivo de este trabajo es analizar el proceso de profesionalización de la burocracia brasileña del gobierno federal. En este sentido, la investigación pretende responder cuáles son los avances y dilemas persistentes en el período democrático reciente entre 1995 y 2014. Después de una revisión de la literatura sobre la evolución histórica de la burocracia federal, el artículo analiza las dimensiones clave relacionadas con la profesionalización del servicio público de país. De ello se concluye que existe una amplia gama de avances con respecto a la recuperación y la diversificación de la fuerza laboral, la valoración financiera, el aumento de la formación, entre otros. Sin embargo, los dilemas y desafíos permanecen, sobre todo para hacer frente a la brecha histórica entre carreras y puestos en la administración pública federal.

Palabras clave: burocracia; profesionalización; reformas; gobierno federal; Brasil.

The professionalization of Brazilian federal bureaucracy (1995-2014): advances and dilemmas

The paper analyzes the professionalization process of Brazilian federal bureaucracy, aiming to uncover advances and persistent dilemmas that have been present in Brazil's recent democratic period, between 1995 and 2014. Following a literature review of the historical evolution of federal bureaucracy, the paper discusses key dimensions related to the professionalization of the public service. It concludes that there was a wide range of advances with regard to recovery and diversification of the workforce, financial valuation, and training, among others. However, dilemmas and challenges remain, especially related to the historical gap between careers and positions in federal public administration.

Keywords: Bureaucracy; professionalization; reforms; federal government; Brazil.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612144002>

Artigo recebido em 15 dez. 2014 e aceito em 3 dez. 2015.



1. INTRODUÇÃO

O objetivo principal deste artigo é analisar o processo de profissionalização da burocracia brasileira no âmbito da administração pública federal. O trabalho discute a formação histórica do serviço público no país e foca, sobretudo, as mudanças recentes que impactaram a profissionalização da burocracia federal. A pesquisa procura descrever a configuração atual da burocracia federal brasileira de modo a analisar se as mudanças dos governos democraticamente eleitos (1995 a 2014) avançaram no aperfeiçoamento da burocracia e também superaram o problema histórico das desigualdades dentro do quadro de pessoal do Executivo federal.

O termo burocracia pode ser compreendido de inúmeras formas. Para fins deste trabalho, a burocracia significa o corpo permanente do Estado, isto é, atores não eleitos do Estado, sejam eles membros de carreiras ou não. A burocracia é um dos pilares institucionais para o eficiente funcionamento do sistema democrático e para a aplicação do estado de direito, por possibilitar maior continuidade, coerência e relevância às políticas públicas e por assegurar maior imparcialidade e objetividade à autoridade pública (Stein et al., 2006). Por outro lado, sua fragilidade tende a gerar ineficácia e desperdício de recursos públicos, cenário comum em países latino-americanos.

Nesse contexto, o estudo seminal de Evans e Rauch (1999) analisa a relação entre a burocracia, a partir de uma “escala weberiana” que mensura aspectos de recrutamento meritocrático e estrutura de carreiras, e crescimento econômico de 35 nações em desenvolvimento entre 1970 e 1990. Os resultados sugerem forte correlação entre as características weberianas das burocracias e maiores taxas de crescimento no Produto Interno Bruto (PIB) dos países analisados. O caso dos países denominados Tigres Asiáticos reflete bem essa relação, uma vez que a burocracia altamente profissional e meritocrática de Estados fortes e autônomos são consideradas determinantes do desenvolvimento dessas nações (Stein et al., 2006).

É importante salientar que, embora fundamental no Estado, a burocracia continua subordinada aos governos, sejam eles eleitos ou não. Não obstante, seu grau de autonomia, que varia de acordo com o sistema de mérito — adoção de regras impessoais e inflexíveis para ingresso e promoção na carreira —, a estabilidade e a remuneração adequada tendem a refletir na capacidade da burocracia em formular e implementar políticas públicas (Abrucio, Loureiro e Pacheco, 2010). Em outras palavras, quanto mais autônoma, menores as chances de arbitrariedade e interferência de critérios fisiológicos e particularistas.

Em três décadas de retomada da democracia no Brasil, o país vive crescente consolidação das atribuições do Estado democrático, com contradições e diferenciados níveis de amadurecimento entre as diversas áreas da administração pública e as esferas federal, estadual e municipal.

No âmbito federal, estudos vêm demonstrando que o grau de profissionalismo da burocracia brasileira é alto em relação aos demais países em desenvolvimento (Evans e Rauch, 1999), sendo a profissionalização relacionada com o grau de cumprimento dos requisitos do modelo burocrático clássico. Do mesmo modo, em comparações na América Latina, Stein e colaboradores (2006), com base em indicadores que combinam características de autonomia e capacidade funcional, colocam o Brasil, em conjunto com Chile e Costa Rica, como os países que possuem uma burocracia do tipo meritocrática, isto é, com um nível de formação ou conhecimento especializado, composta por servidores públicos permanentes, contratados com base no mérito e incorporados em carreiras profissionais com incentivos. Por conseguinte, nesses países, servidores costumam expressar opiniões e agir com forte influência sobre o processo decisório.

Entretanto, não se trata de uma concepção absoluta; ao contrário, as avaliações das burocracias são relativas, sobretudo porque os níveis de desenvolvimento variam muito entre países e também entre momentos históricos. No Brasil não é diferente. O que explica, portanto, o desenvolvimento profissional da burocracia federal? Se, por um lado, a literatura descreve a burocracia federal brasileira como profissional, por outro, a história do serviço público no Brasil remonta ao velho dilema da disparidade de qualificação e valorização entre os burocratas. Para melhor compreender o cenário atual, este artigo debate a formação histórica da burocracia federal e investiga os efeitos das mudanças recentes.

Um recorte temporal de análise evidencia que, desde o início da democratização (1985), o serviço público vem passando por várias e profundas transformações, desde a reforma gerencial de meados dos anos 1990 e, mais recentemente, pela reestruturação do aparelho de Estado sob o discurso da retomada do desenvolvimento nacional. Esse período é caracterizado por relativa estabilidade monetária, ampliação do acesso a políticas sociais (preconizado pela Constituição Federal de 1988) e por políticas expansionistas que fortaleceram o mercado de consumo interno e diminuíram a pobreza e a desigualdade social.

Para analisar a evolução da burocracia federal brasileira ao longo desse período, o trabalho aborda as seguintes dimensões: composição e ingresso do quadro de pessoal, política salarial, avaliação de desempenho, ocupação de cargos de livre nomeação e formação/qualificação. Nesse último aspecto, cabe analisar o papel exercido pelas escolas de governo na formação e no aperfeiçoamento de carreiras específicas da administração pública federal e no desenvolvimento técnico-gerencial da ampla gama de servidores engajados nas políticas públicas coordenadas pelo governo federal.

Além desta introdução, o artigo traz uma abordagem objetiva da evolução histórica da profissionalização do serviço público no país, de modo a contextualizar a configuração do cenário atual. Em seguida, são traçadas análises, de 1995 a 2014, de variáveis centrais, como evolução do quadro de pessoal e ingresso, médias salariais, sistemas de avaliação e desempenho, ocupação de cargo de confiança, entre outras. Por fim, são tecidas considerações finais sobre os avanços e os dilemas presentes no processo de profissionalização da administração pública brasileira.

2. HISTÓRICO DA BUROCRACIA NO BRASIL

Obviamente, a institucionalização de um quadro de pessoal não é consequência de um único momento histórico ou fruto da decisão de um governo. Ao contrário, a complexidade inerente ao corpo burocrático de um Estado envolve um conjunto abrangente de mudanças suscetíveis a transformações socioeconômicas e que não necessariamente são convergentes do ponto de vista ideológico. Logo, a análise conjuntural que vise a explicar a configuração da burocracia deve remeter à sua evolução histórica, uma vez que se trata de um processo de formação com determinantes de diversas ordens.

Cabe ressaltar que, a despeito das transformações por que a burocracia brasileira passou, mesmo sendo avaliada positivamente em comparações internacionais, muitos resquícios negativos seculares são perceptíveis até os dias atuais.

No caso brasileiro, esse processo remonta ao longo período do Brasil colônia, no qual coexistiam a atuação centralizadora da Coroa portuguesa, normalmente pouco efetiva, e a força do poder público patrimonialista local marcado pelo personalismo e a privatização do espaço público (Abrucio, Loureiro e Pacheco, 2010). Essa mistura de modelos de administração pública era viável devido ao

fato de a Coroa se restringir, em boa medida, à coleta de impostos, enquanto a administração pública era de responsabilidade dos políticos locais, como bem exposto por Carvalho (2011:1):

A função pública era basicamente arrecadadora e assumia a forma delegada, isto é, a Coroa transferia os negócios públicos aos poderosos locais. Esses, por sua vez, embora não fossem funcionários da Coroa, tinham o poder de nomeação aos cargos públicos, respeitados os limites fixados pela Coroa.

O poder dos clãs locais na condução dos negócios públicos envolvia a nomeação ao serviço público, considerada uma honraria e também uma estratégia de cooptação dos denominados “homens bons”. Sem nenhum critério meritocrático, a estrutura da administração pública constituía, assim, a continuidade do poder dos clãs para além da esfera econômica e militar de que já dispunham (Viana, 1999; Leal, 2012).

Apesar de algumas mudanças introduzidas pelas reformas pombalinas (lideradas pelo marquês de Pombal, secretário de Estado do reino português entre 1750-77) do século XVIII, foi com a transferência da Coroa portuguesa para o Brasil, em 1808, que se inicia a construção do Estado nacional, sobretudo de uma nova elite de brasileiros. A necessidade de estruturação da burocracia era consequência natural do avanço de obras e de novas instituições públicas que foram intensificadas após a independência, diante do desafio de construção da unidade nacional e da soberania (Carvalho, 2011).

Nesse período, surgem as primeiras sementes do funcionamento do Estado brasileiro. A burocracia do Império era pouco eficaz e, predominantemente, caracterizada como meio de aliciamento e prática de clientelismo. O poder das oligarquias no controle dos cargos públicos foi pouco alterado, o que refletiu no caráter estável da ocupação de cargos, que variava de acordo com a composição do Parlamento e do Conselho de Estado, em detrimento de fatores como competência técnica.

Por outro lado, dá-se início à formação de uma elite burocrática selecionada por mérito, que possui formação acadêmica bastante homogênea, principalmente realizada na Europa. Embora com um mínimo de meritocracia, o processo de inserção na máquina pública ainda se constituía bem afastado do modelo clássico weberiano.

Em suma, a denominada “elite de letrados”, composta, predominantemente, por advogados, engenheiros e médicos (Viana, 1999), tornava-se cada vez mais influente no Estado brasileiro e convivia com outro segmento da burocracia com perfil menos qualificado e com forte componente patrimonialista (Faoro, 1958).

Com a proclamação da República, em 1889, a expectativa era de transformação da administração pública, haja vista o discurso de modernização revolucionário do período. Entretanto, a Primeira República (1889-1930) é marcada pelo enfraquecimento do Estado brasileiro, sobretudo na esfera federal. Com a política dos governadores, prevalece a patronagem subnacional via liderança de chefes locais, conhecidos como “coronéis” (Leal, 2012), em detrimento da profissionalização da burocracia, salvo as carreiras militares e a diplomacia.

Em termos de dimensionamento da força de trabalho, na Primeira República, predominava a população na zona rural, com pouca demanda por serviços públicos. A atuação do governo era muito limitada e refletia um período de reduzido emprego público, como expõe Carvalho (2011:42):

A dimensão diminuta do emprego público em relação à população era a contrapartida da reduzida oferta de serviços públicos no País. Até os anos 1930, priorizava-se o apoio às

atividades exportadoras, à arrecadação de tributos e à manutenção da ordem pública nos centros urbanos, deixando em segundo plano serviços como correios e telégrafos, escolas, hospitais e faculdades isoladas, nas quais os serviços eram providos de maneira pontual e restritos às grandes cidades.

A título de ilustração, entre 1872 e 1920, a razão entre empregados públicos civis e militares e a população se elevou de 0,37% a 0,6%, ou seja, uma parcela ínfima, se comparada aos padrões atuais ou de países desenvolvidos (OCDE, 2010). Além da inexistência de inchamento da máquina administrativa, duas outras características se mantiveram na transição entre o Império e a República: i) a continuidade do ingresso da maioria dos servidores com base em critérios personalistas; e ii) a elitização de quadro altamente qualificado e bem remunerado na ocupação do alto escalão (Graham, 1968).

Após mais de 100 anos de país soberano, somente nos anos 1930, a administração pública brasileira inicia seu primeiro processo de reforma. As transformações da sociedade e do Estado atreladas à transição do Brasil agrário para um perfil mais industrial e, por conseguinte, ao projeto de desenvolvimento econômico nacionalista demandavam a modernização das estruturas do aparelho estatal, capaz de introduzir as mudanças necessárias (Lustosa, 2008; Torres, 2012).

Durante o primeiro governo do presidente Getúlio Vargas, de 1930 a 1945, foi criado um amplo conjunto de órgãos e empresas estatais, inclusive no setor produtivo, como Vale do Rio Doce e Companhia Siderúrgica Nacional. Aliado a isso, o Estado também atua no sentido de reestruturar o funcionalismo. A proposta de reforma na administração pública tinha como diretriz a profissionalização da burocracia nos moldes do modelo weberiano clássico. Para tanto, foram adotadas algumas regras que valorizassem o caráter meritocrático do quadro de pessoal do governo federal, tais como: concurso público, estabilidade no emprego e organização de carreiras.

Boa parte das mudanças foi formulada após a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) em 1938, que tinha como objetivo principal a promoção da racionalização burocrática do serviço público, a partir de uma forte influência da organização do serviço civil norte-americano (Carvalho, 2011). De acordo com Abrucio, Loureiro e Pacheco (2010:36), “criou-se uma burocracia, a um só tempo, voltada ao desenvolvimento, institucionalmente ligada ao mérito e ao universalismo, sendo a primeira capaz de produzir políticas públicas em maior escala”.

No entanto, os resultados da reforma administrativa do Estado Novo (1937-45), embora valorosa no seu empenho de superação do patrimonialismo secular por um padrão de administração pública mais racional e eficiente, não alcançaram os objetivos preestabelecidos. Sem dúvida, significou uma mudança importante; todavia, muitos obstáculos na implementação de um sistema de mérito universalista ocorreram devido ao caráter ambíguo com que o presidente Vargas lidava com as oligarquias. O preenchimento dos cargos via concurso público era bem inferior àqueles de indicação política. Como consequência, algumas carreiras e órgãos passaram a se constituir como insulamentos burocráticos, qualificados e meritocráticos, bem distintos da grande maioria do serviço público.

Se no período democrático de 1945 a 1964 não se observam mudanças significativas na burocracia federal, o mesmo não ocorre durante o Regime Militar. O Decreto-Lei nº 200 de 1967, sob forte influência da Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa (Comestra), pode ser considerado a segunda reforma administrativa do país. Além dos seus princípios, a norma também estabelecia a organização da administração pública federal, regras de administração orçamentária e financeira, compras governamentais e organização de pessoal civil.

A principal diretriz, num contexto de expansão da intervenção do Estado na economia, envolvia um amplo processo de descentralização ou, mais precisamente, de desconcentração das atividades da administração direta. O planejamento e as atividades de coordenação e controle são priorizados, tendo em vista o incentivo à flexibilidade gerencial, sobretudo na administração indireta. Nesse sentido, foram criadas algumas carreiras de Estado baseadas em princípios meritocráticos, além da modificação do estatuto do funcionalismo de estatutário para celetista, com regras trabalhistas mais semelhantes às da iniciativa privada (Carvalho, 2011; Torres, 2012).

Apesar dos avanços na ocupação no setor público, a reforma reforçou o fosso entre o Estado tecnocrático e moderno na administração indireta e o Estado burocrático, formal e defasado da administração direta. Não por acaso, o processo de insulamento foi intensificado, o que foi bem caracterizado pelo fenômeno de anéis burocráticos. Esse fenômeno envolve a constituição de ligações de negociações entre o Estado e os interesses de certos grupos da sociedade civil, mas sob a singular forma de não se caracterizarem como grupos de pressão genuínos e autônomos, e, sim, fazendo parte do próprio aparato estatal, normalmente sob a liderança de um funcionário do Estado (Cardoso, 1973).

A redemocratização, iniciada em 1985, trouxe alguns importantes avanços em termos de profissionalização do serviço público. Entre eles, vale destacar a universalização do princípio de concurso público para recrutamento do servidor e o estabelecimento do Regime Jurídico Único (RJU), ambos instituídos na Constituição Federal de 1988. Esse último amplia para as autarquias e fundações a estabilidade já existente aos servidores da administração direta. Ademais, a criação de escolas de governo, como a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (Cedam), ambos vinculados à Secretaria de Recursos Humanos, indica a crescente preocupação com a formação e a capacitação do quadro de pessoal, até então pouco priorizado.

Após um período com poucas mudanças relevantes nos governos Fernando Collor (1990-92) e Itamar Franco (1992-94), a gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) se inicia com um discurso reformista que associava a continuidade da estabilidade monetária e a retomada do crescimento econômico a um processo de reforma administrativa voltado para mais eficiência no setor público (Souza, 2001).

Com base nas premissas da nova gestão pública — *new public management* (NPM) — internacionalmente difundidas, sobretudo em nações mais desenvolvidas, o projeto reformista propunha uma reformulação no escopo de intervenção estatal e a superação do modelo de administração pública “burocrática”, supostamente ineficaz e permeada de interesses clientelistas e pouco universais, pelo modelo gerencial. Em síntese, Carneiro e Menicucci (2011:10) caracterizam a nova gestão pública ou *new public management* (NPM) como:

Um rótulo dado por consultores para definir as reformas do setor público, de modo a enfatizar os elementos comuns, e cujo modelo atacava o núcleo das doutrinas básicas da administração pública progressiva, particularmente substituindo a ênfase em regras gerais pela ênfase em resultados. Essas transformações estão vinculadas ao movimento político e ideológico, com raízes também econômicas, de propostas e ações no sentido de uma reforma do Estado.

No Brasil, a proposta, em boa medida, se materializou no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE) de 1995. O pressuposto básico era que a crise latino-americana era uma crise do

Estado. Além de reduzir as atividades do Estado, via privatização e publicização de alguns setores, a gestão do denominado núcleo estratégico deveria ter como foco o papel de regulador e ser pautada pelo modelo gerencial da administração pública (Matias-Pereira, 2008; Brasil, 1995). Isto é, em vez da rigidez e da ineficiência que marcavam a máquina administrativa, o serviço público se voltaria para a gestão por resultados nos moldes da iniciativa privada.

Em termos práticos, entre os eixos centrais de mudanças institucionais que foram incorporados na Emenda Constitucional nº 19 de 1998, à exceção das privatizações e da conseqüente instauração das agências reguladoras, em termos institucionais (Carvalho, 2011), os resultados das demais mudanças propostas pela reforma do Estado foram menos efetivos, especialmente na avaliação estrutural (racionalização) e na criação das agências executivas (flexibilização) e de organizações sociais (publicização).

Assim como nas experiências internacionais (Pollit e Bouckaert, 2011), a reforma gerencial brasileira não transformou o funcionamento do aparelho estatal, conforme preconizava o PDRAE. O projeto capitaneado pelo ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado (Mare), Bresser-Pereira, é defendido como uma ampla estratégia de reforço da constituição dos corpos burocráticos permanentes do Estado (Bresser-Pereira, 1996; Pacheco, 2010). No tocante à profissionalização do servidor público, o foco do Plano se voltava para a valorização do núcleo estratégico, ou seja, o fortalecimento das carreiras de Estado, tanto em termos de capacitação quanto de remuneração (Pacheco, 2010).

Passada a reforma de 1995 e a alternância da Presidência da República, em 2003, o novo governo não apresentou proposta de reforma administrativa consolidada. Ao contrário, o período foi marcado pelas constantes críticas à onda reformista, em especial a ideia da necessidade de uma máquina administrativa reduzida como uma das soluções para enfrentar a crise fiscal do Estado. O debate pretendia ultrapassar a dicotomia entre Estado mínimo e máximo. A constante demanda por desenvolvimento econômico, superação dos obstáculos de infraestrutura históricos, as pressões previdenciárias e o discurso de resgate da “dívida social” brasileira — o enfrentamento à pobreza e à desigualdade — impunham a necessidade de uma burocracia em condições não apenas quantitativa, como também qualitativa, para fazer frente a esses desafios. Assim como no governo Lula (2003-10), a gestão de Dilma Rousseff (2011-14) também não adotou um discurso oficial reformista, apesar de ambos terem implementado um conjunto de iniciativas relacionadas com a gestão de pessoas. No período, a temática, todavia, continuou na agenda governamental, sobretudo, em função de uma forte pressão dos sindicatos de servidores por reposição do quadro funcional e melhorias salariais.

Nesse sentido, este trabalho visa a aprofundar a compreensão dos resultados, em termos de profissionalização da burocracia, das políticas de cinco gestões presidenciais (FHC, Lula e Dilma), de 1995 a 2014, e assim responder a seguinte pergunta: quais seriam os avanços do período e dilemas que persistem na administração pública federal?

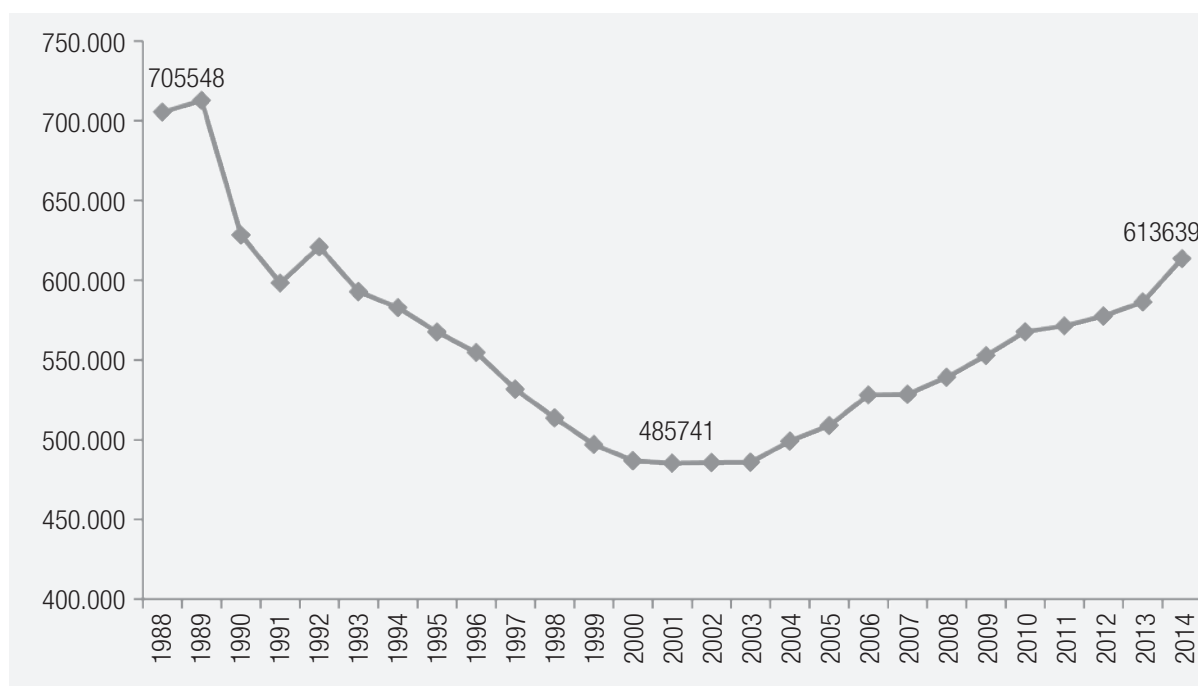
Para abordar o processo de profissionalização da burocracia nesse período, o artigo analisa a evolução das seguintes variáveis: i) quadro de pessoal e ingresso; ii) política salarial no setor público; iii) avaliação de desempenho; iv) ocupação de cargo de livre nomeação; e v) formação e capacitação.

2.1 EVOLUÇÃO NO QUADRO DE PESSOAL E INGRESSO

Conforme mencionado no tópico anterior, as transformações políticas e econômicas durante os primeiros anos de redemocratização do Brasil tiveram bastante impacto não apenas no perfil, mas, especialmente, na configuração da força de trabalho da administração pública federal.

A primeira variável relevante para analisar o quadro de pessoal é justamente seu quantitativo dos servidores ativos do Poder Executivo. Considerando o papel crucial que a Constituição Federal de 1988 desempenhou na estruturação do quadro de pessoal, o gráfico 1 ilustra essa evolução a partir dessa data até o fim de 2014.

GRÁFICO 1 EVOLUÇÃO DO QUANTITATIVO DE SERVIDORES CIVIS ATIVOS DO PODER EXECUTIVO (1988–2014)



Fonte: Brasil (2015). Elaboração própria.

Os dados retratam com clareza um forte processo de redução do quantitativo de servidores no governo federal entre 1989 e 2000, que passa de aproximadamente 700 mil servidores para menos de 500 mil. Entre as principais explicações, vale salientar a intensificação das privatizações e do processo de descentralização aos governos subnacionais de determinadas áreas de políticas públicas. Ademais, ocorre uma forte pressão das aposentadorias, uma vez que a média de concessão de benefícios entre 1995 e 2003 ultrapassa os 20 mil anuais, justamente englobando os dois períodos de reformas previdenciárias (1998 e 2003) que geraram certa “correria” por aposentadorias devido à insegurança quanto às alterações das regras estabelecidas. O fenômeno é amenizado a partir de 2004, quando a média se reduz pela metade (Brasil, 2015).

Nesse cenário, podemos dividir o período em dois momentos bastante distintos: um de redução (1995-2002) e outro de reversão ou recomposição do quadro de funcionários ativos do Executivo Federal (2003-14). A desaceleração das aposentadorias, sem dúvida, tem influência sobre o primeiro momento; todavia, outro diferencial está no fato de o governo federal ter iniciado a ampliação, de forma significativa, do número de concursos públicos, o que elevou o quantitativo anual de novos

servidores. A média de ingressos anual entre 2003 e 2014 é de mais de 21 mil, enquanto entre 1995 e 2000 o quantitativo médio de servidores novos por ano gira em torno de 8,5 mil¹ (Brasil, 2015).

O discurso, que muitas vezes é fomentado pela opinião pública, de inchaço da máquina pública, portanto, não encontra base empírica, na medida em que, mesmo com o processo de reposição de pessoal pós-2003, o quantitativo atual continua bem longe de 25 anos atrás. Cabe ressaltar que, nesse ínterim, o governo federal ampliou o leque de atuação, em especial nas políticas sociais, de acordo com os dispositivos estabelecidos na Constituição Federal. Aliado a isso, dados da OCDE (2010) demonstram que o emprego público no Brasil, incluindo os três níveis de governo, gira em torno de 11%, enquanto a média dos países-membros dessa organização é de aproximadamente o dobro.²

Outra característica interessante do período envolve os movimentos distintos no perfil das carreiras e cargos que foram admitidos desde 1995. Os dados do Boletim Estatístico de Pessoal (Brasil, 2015) confirmam que, durante o processo de implementação da reforma gerencial (1995-2000), houve a priorização do ingresso de carreiras do núcleo estratégico³, em consonância com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE). Essas carreiras correspondem em média a 25% de todas as admissões, enquanto a média do período de 2003 a 2014 é de aproximadamente 10%. Entretanto, se nesse primeiro momento o ingresso se restringiu a apenas 14 carreiras/cargos, no segundo ocorre uma diversificação significativa. Além do número supracitado, mais 34 carreiras/cargos, sejam elas antigas ou recém-criadas, receberam novos admitidos.

Em síntese, de fato, observam-se dois momentos distintos em relação à estruturação da força de trabalho do Executivo federal que refletem tanto estratégias políticas diferentes como também são afetados pela conjuntura econômica e mudanças nas regras previdenciárias. A recomposição do quadro funcional pós-2003 é, em boa medida, influenciada pela política expansionista do governo que se refletiu em medidas deliberadas de fortalecimento da capacidade estatal como forma de enfrentar os desafios do desenvolvimento do país, o que justifica, por exemplo, a criação das carreiras de analista de infraestrutura, analista de políticas sociais e de especialista em regulação.

2.2 POLÍTICA SALARIAL NO SETOR PÚBLICO

A política salarial no setor público é um aspecto determinante na compreensão da profissionalização da burocracia. Além de ser o maior incentivo pecuniário, o salário também pode ser analisado sob a ótica da valorização do servidor. Uma política remuneratória adequada tende ainda a exercer importante função de atratividade de bons profissionais, competindo com as opções da iniciativa privada.

Devido à complexidade do setor público, em especial o Poder Executivo federal brasileiro, coexistem dezenas de cargos e carreiras diferentes. Logo, é natural que haja uma hierarquia salarial (ordenamento das remunerações) no setor público que, de acordo com Marconi (2010), normalmente é influenciada por: i) complexidade das atribuições; ii) competências requeridas; iii) responsabilidades inerentes ao cargo; iv) desempenho do servidor.

¹ Opta-se em excluir as informações no BEP referente aos anos de 2001 a 2002 devido à inconsistência dos dados de ingresso nesses anos.

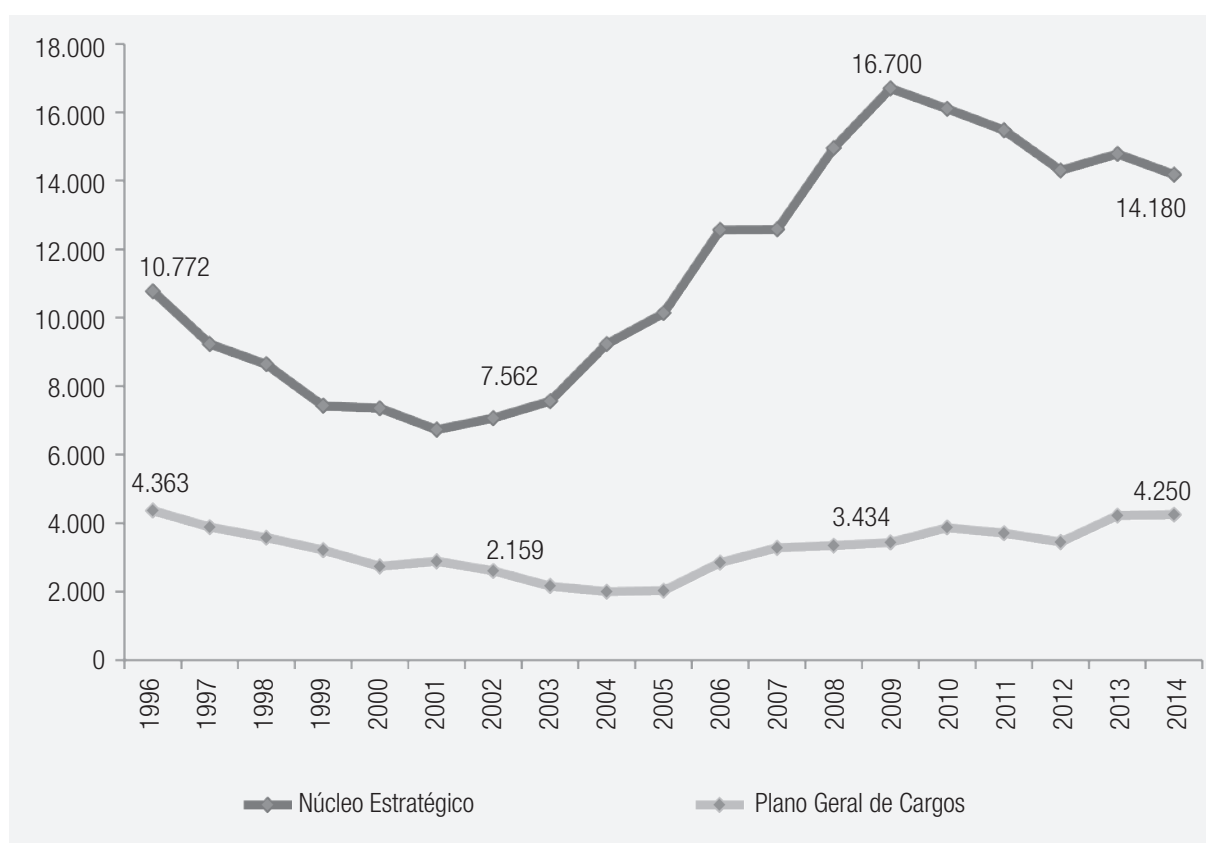
² É importante considerar certa cautela nas comparações internacionais, haja vista que nem sempre consideram estruturas políticas-institucionais distintas como o tipo de organização estatal, se unitário ou federativo; a distinção entre pessoal civil e militar, e o pertencimento a todas ou somente a determinado Poder.

³ Consideram-se como carreiras do núcleo estratégico ou típicas as carreiras de gestão governamental, auditoria, diplomacia, jurídica e agências reguladoras.

Todavia, raramente, essas variáveis são mensuradas e comparadas com precisão e transparência. Aliadas a isso, a disponibilidade orçamentária e financeira, as pressões políticas de corporações, sejam elas numerosas ou com acesso mais próximo ao alto escalão, como também a estratégia da política de gestão de pessoas do governo são determinantes nas decisões sobre remuneração na administração pública.

Para se analisar as políticas salariais adotadas, o gráfico 2 retrata a evolução da remuneração média de dois dos principais grupos de servidores civis ativos, carreiras do núcleo estratégico⁴ e do Plano de Carreiras e Cargos (PCC), depois alterado para Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE), tendo como referência o valor inicial da carreira. Embora ambos correspondam a quadros de nível superior, os dois grupos encontram-se nos extremos da política remuneratória do governo federal.

GRÁFICO 2 EVOLUÇÃO DA REMUNERAÇÃO MÉDIA DE SERVIDORES CIVIS ATIVOS DO PODER EXECUTIVO, 1996-2014 (R\$ CORRIGIDOS PELO IPCA)⁵



Fontes: Brasil (2015) e IBGE (2016). Elaboração própria.

⁴ Nesse caso, as diferenças entre as remunerações dessas carreiras são relativamente baixas, com um desvio-padrão em torno de 16% da média durante o período analisado.

⁵ Valores deflacionados com base no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE) (dezembro do respectivo ano × dezembro de 2014).

Os dados indicam políticas salariais bastante distintas. O primeiro aspecto relevante é o fato de que, apesar da priorização, entre 1995-2002, de ingresso de carreiras do núcleo estratégico, em termos remuneratórios, em média, esses servidores sofreram diminuição do poder aquisitivo dos seus vencimentos. A redução, entre 1996 e o fim do mandato (2002), é de cerca de 35% — cinco por cento inferior à perda do pessoal do Plano Geral de Cargos.

O cenário se altera com a política salarial do governo entre 2003 e 2009. Com forte valorização das carreiras do núcleo estratégico, também denominadas típicas, que obtiveram incremento de aproximadamente 230% da remuneração em valores reais. Desde 2010, entretanto, os aumentos nominais dessas carreiras não conseguem fazer frente à desvalorização inflacionária, logo, as remunerações vêm perdendo seu poder aquisitivo. Por outro lado, os servidores do Plano Geral de Cargos não tiveram reajustes até 2005, todavia nos últimos 10 anos o aumento ultrapassou os 80%.

O discurso, nesse período, envolvia não apenas a valorização do servidor público, como também a necessidade de equiparar os salários aos da iniciativa privada. É importante considerar ainda a pressão e a relação dos movimentos sindicais, historicamente vinculados ao Partido dos Trabalhadores, nesse processo de incremento salarial dos servidores públicos federais. Ademais, a política de incremento constante das remunerações reflete, em grande medida, momentos de crescimento do Produto Interno Bruto, principalmente, entre os anos de 2004 e 2010.

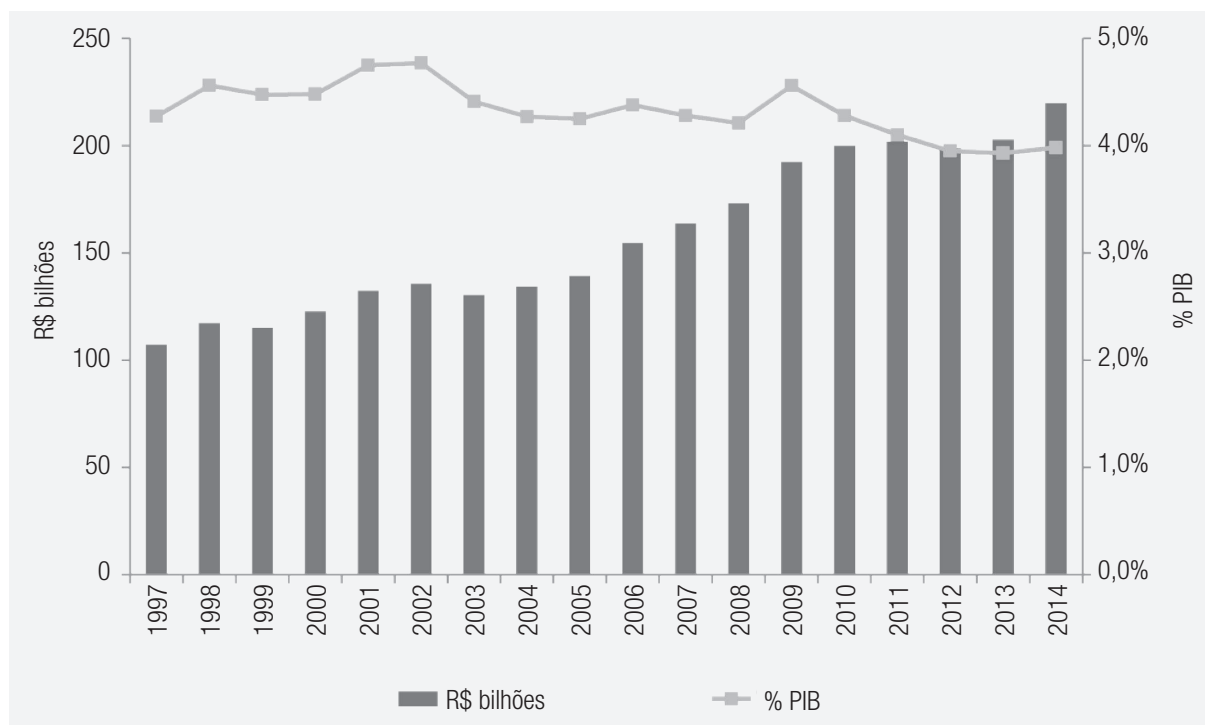
Apesar dos avanços na valorização do funcionalismo, a disparidade entre as remunerações se apresenta como um dilema relevante. Até 2002, a remuneração média do Plano Geral de Cargos se manteve em torno de 40% da remuneração média das carreiras do núcleo estratégico. Não obstante, essa diferença se ampliou consideravelmente nos anos seguintes. Fato que corrobora a interpretação de valorização maior das carreiras típicas, que inclusive passaram a receber subsídios em vez de remuneração variável, como veremos no próximo tópico. Nos últimos cinco anos analisados, a disparidade volta a se reduzir, retornando ao mesmo patamar de 29% observado em 2003, devido às melhorias nos salários médios do Plano Geral de Cargos e à desvalorização real das remunerações do núcleo estratégico.

Naturalmente, a política salarial não apenas é determinada pelo contexto orçamentário-financeiro das contas públicas e pelo crescimento da economia, mas também exerce impacto sobre ambas as variáveis. Nesse sentido, os gastos com pessoal devem ser analisados sob o ponto de vista da sua sustentabilidade. O gráfico 3 ilustra a evolução dessas despesas entre 1997 e 2014. Com valores deflacionados, as barras representam a evolução da despesa em valores absolutos (R\$ bilhões), enquanto a linha se refere ao percentual da despesa em relação ao PIB brasileiro.

O primeiro ponto interessante é a relativa estabilidade das despesas quando se utiliza o PIB como referência. No período, os gastos não ultrapassaram a barreira dos 5%. Observa-se ainda que o incremento significativo das remunerações, exposto no gráfico 2, apresenta forte impacto em termos absolutos, elevando as despesas em aproximadamente R\$ 70 bilhões entre 2003 e 2010. Todavia, quando comparado ao PIB, os percentuais se mantiveram estáveis, principalmente em função de anos com considerável crescimento econômico vivenciado no período. Diferentemente dos últimos quatro anos, quando o arrefecimento no crescimento do PIB é refletido na redução dos gastos com pessoal.

Logo, é nítida a sustentabilidade desse elemento despesa nos últimos 20 anos, considerando que o período mais recente foi marcado não apenas pela recomposição do quadro de pessoal, como também por melhorias significativas na média salarial do servidor público federal. Mesmo com essas mudanças, a despesa com pessoal da União em 2014 (3,98% do PIB) é menor do que em 1997 (4,27% do PIB), de acordo com os dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

GRÁFICO 3 EVOLUÇÃO DA DESPESA DE PESSOAL DA UNIÃO — 1997 A 2014 (R\$ CORRIGIDOS PELO IPCA)



Fonte: STN (2016) e IBGE (2016). Elaboração própria.

2.3 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

No serviço público, a avaliação de desempenho é uma questão bastante complexa, que possui interface não apenas com a remuneração do servidor, mas também é central no debate acerca da valorização e profissionalização da gestão pública. O tema se torna ainda mais relevante diante das mudanças recentes na configuração da administração pública federal discutidas nos tópicos anteriores. Com o processo de recomposição da força de trabalho, reorganização das carreiras e reajustes salariais crescentes, avaliar o desempenho dos servidores é um mecanismo de gestão essencial para lidar com diversas finalidades, tais como aprovação em estágio probatório, progressão funcional, promoção e pagamento de gratificações. Mas qual é o conceito de avaliação de desempenho? De acordo com Balassiano e Salles (2004:6):

É um diagnóstico sistematizado sobre a relação de compromisso existente entre os indivíduos e a organização e sobre os incidentes críticos, tanto positivos quanto negativos, que ocorrem ao longo de um período. Como tal, ela serve para instrumentalizar a elaboração de projetos e programas de melhoria contínua. Portanto, avaliar desempenho deve ser uma ação integradora com as estratégias organizacionais, buscando cumprir o estabelecido em sua missão e atingir o preconizado por sua visão de futuro. Avaliar desempenho é estratégia de gestão.

Trata-se de uma perspectiva abrangente que, logicamente, nem sempre é vista de forma positiva. Se, por um lado, alguns afirmam que têm contribuído para o alcance de vários fins, como transparência de custos e resultados, melhoria da qualidade dos serviços prestados e motivação dos funcionários (Goldsmith e Effic, 2006), por outro, críticos afirmam que a simples transferência de práticas gerenciais da iniciativa privada tende a trazer mais problemas do que soluções.

De todo modo, assim como nos países desenvolvidos, no Brasil, a prática tem avançado de forma significativa nas últimas décadas. No âmbito do governo federal, a iniciativa que criou as bases do sistema de avaliação de desempenho atual surgiu em meados da década de 1970, com a Lei nº 5.645, de 1977, e seus decretos de regulamentação. As normas estabeleciam regras para o desenvolvimento das carreiras dos servidores da administração direta (Velasco e Silva, 2010).

Com a Lei nº 8.112, de 1990, a avaliação de desempenho se torna obrigatória para fins de aprovação no estágio probatório. O tema também é incorporado na Constituição Federal (Emenda nº 19, de 1998), que amplia inclusive a possibilidade de perda de cargo, em caso de desempenho insatisfatório; entretanto, tal dispositivo nunca avançou da forma planejada.

A partir de 1995, inicia-se um processo de proliferação de sistemas avaliativos direcionados mais especificamente às gratificações dos servidores. Na prática, segundo Velasco e Silva (2010), elas foram se desvirtuando com os anos, na medida em que passaram a pagar valores fixos, devido aos obstáculos de implantação de sistemas avaliativos eficazes.

Em 2008, a Lei nº 11.784 estabelece uma nova sistemática de avaliação de desempenho, que se propõe a implementar um monitoramento sistemático e contínuo da atuação individual e institucional do servidor nos órgãos e entidades que compõem o conjunto de carreiras e cargos do Sistema de Pessoal Civil do Executivo federal. A nova regulamentação, além de subsidiar a política remuneratória, visa ainda a colaborar nos processos de capacitação, desenvolvimento na carreira e movimentação de pessoal. A principal inovação do sistema⁶ é a introdução de mecanismos de avaliação participativa, a saber: a avaliação 360°, instituição da Comissão de Acompanhamento da Avaliação de Desempenho (CAD) e do Comitê Gestor da Avaliação de Desempenho.

No mesmo ano, entretanto, um conjunto de carreiras típicas passa a ser remunerado por subsídios fixos, ou seja, os vencimentos e gratificações vinculados às avaliações de desempenho desses servidores foram extintos. Não obstante, para os membros dessas carreiras, é criado o Sistema de Desenvolvimento na Carreira (Sidec)⁷ que, em linhas gerais, estabelece critérios objetivos e de cunho meritocrático para progressão e promoção, entre eles, a ocupação de cargos em comissão, o aproveitamento em atividades de capacitação e a produção técnica ou acadêmica. Embora com princípios voltados para o fortalecimento da profissionalização do burocrata, o Sidec não foi regulamentado desde 2008.

Apesar da expansão dos subsídios para um conjunto de carreiras típicas, de acordo com dados do Boletim Estatístico de Pessoal (Brasil, 2015), cerca de 45% dos servidores do Executivo federal (237 mil) recebem remuneração variável de acordo com a avaliação de desempenho, tanto individual quanto institucional. Apesar da heterogeneidade das avaliações, são salutares tanto a abrangência de sistemas avaliativos quanto as tentativas de aperfeiçoamento do modelo de avaliação de desempenho introduzidas a partir de 2008.

⁶ O Decreto no 7.133, de 19 de março de 2010, que regulamenta os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho.

⁷ Lei no 11.890, de 24 de dezembro de 2008.

Notoriamente, a implementação efetiva de um sistema mais amplo, que não se restrinja à remuneração, apresenta-se como o grande desafio nessa dimensão da profissionalização da burocracia na administração pública federal. Contudo, vale destacar o avanço nos últimos anos, não apenas no alcance da prática avaliativa em considerável conjunto dos servidores, mas também com a instituição de regras formais e inovadoras de avaliação de desempenho na burocracia estatal brasileira.

2.4 OCUPAÇÃO DE CARGOS DE LIVRE NOMEAÇÃO

Como todo regime democrático, a administração pública brasileira não foge à regra, ao possuir, na sua estrutura, uma parcela de cargos em comissão ou de livre nomeação. No governo federal, predomina o Sistema de Cargos de Direção e Assessoramento Superiores (DAS), que inclui aproximadamente 23 mil cargos distribuídos por todos os ministérios e determinados órgãos da administração indireta. O sistema engloba um conjunto de cargos de assessoramento, gerência e diretorias que decrescem quantitativamente, de acordo com a complexidade das posições que se iniciam com cargos menos seniores e de nível intermediário até cargos de direção e secretarias nacionais.

A sigla DAS refere-se a “Direção e Assessoramento Superior”, forma como são designados os “cargos de direção e assessoramento superiores da administração, cujo provimento deve ser regido pelo critério da confiança” (Lei nº 5.645 de 1970, art. 3º). Os DAS 6 correspondem aos seguintes cargos: secretários de órgãos finalísticos, dirigentes de autarquias e fundações e subsecretários de órgãos da Presidência da República; os DAS 5 correspondem a: chefe de Gabinete de ministro de Estado, diretor de Departamento, secretário de controle interno e subsecretário de planejamento, orçamento e administração. O cargo DAS 4 corresponde a coordenadores-gerais, chefes de Gabinete de autarquias e fundações e chefes de assessorias de Gabinete de ministros. O cargo DAS 3 é atribuído a coordenadores, o DAS 2 é designado para chefe de divisão e o DAS 1 é para chefe de seção e assistência intermediária.

Criados no âmbito da reforma administrativa de 1967, diversas mudanças nas competências e atribuições foram introduzidas desde então, sem, contudo, deixar de ser um dos principais grupos de funcionários na estrutura do governo federal (D’Araújo e Lameirão, 2011).

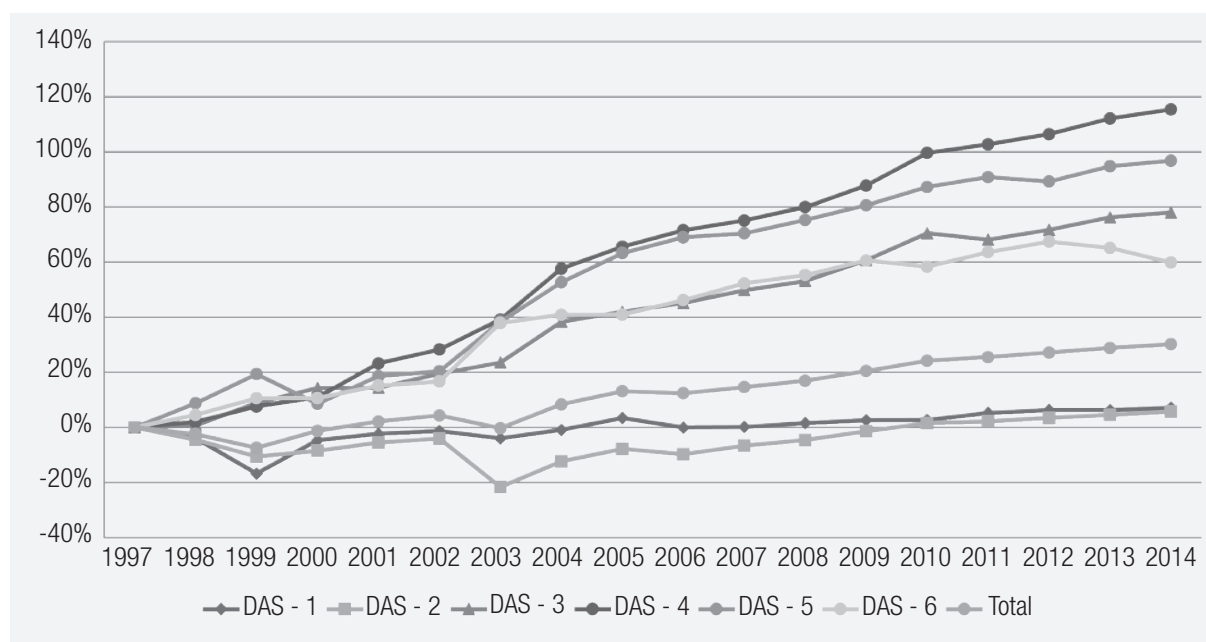
Alterações também envolveram as suas formas de provimento. No decorrer desse período, porém, a ocupação dos cargos manteve sua característica principal de flexibilidade. O sistema brasileiro é classificado como de emprego (*position-based*), por permitir que os ocupantes de DAS sejam recrutados tanto na burocracia concursada como de fora do serviço público, diferentemente do modelo puro de carreira (*career-based*) que segue o tipo weberiano ou organizacional, ao restringir a ocupação de cargos comissionados a servidores com vínculo formal com a administração pública (OCDE, 2010).

Ambos os modelos apresentam vantagens e desvantagens. No caso adotado no Brasil, assim como nos Estados Unidos, o sistema de pessoal flexível e de alta mobilidade abre um espaço maior para preenchimento de cargos-chave com profissionais com trajetórias e experiências diversificadas e de notório saber. Tal prática é fundamental, principalmente em áreas de atuação recente do poder público e/ou com forte vínculo com a iniciativa privada ou terceiro setor, nas quais essas *expertises* podem ser disseminadas na administração pública. Do ponto de vista político, o modelo possibilita que o presidente e seus ministros tenham certo grau de liberdade para compor equipes com aliados, cooptar opositores e gerenciar recursos de poder, aspectos centrais para a manutenção da governabilidade em um sistema democrático.

É importante salientar que a profissionalização da burocracia não necessariamente é prejudicada em nenhum dos modelos, uma vez que existem salvaguardas que mantenham a impessoalidade e a racionalidade na atuação dos servidores. De acordo com Longo (2007:59), “A administração profissional é aquela dirigida e controlada pela política, mas não patrimonializada pela política, o que exige a preservação de uma esfera de independência e imparcialidade em seu funcionamento, por questões de interesse público”.

Outra questão importante sobre os DAS é sua configuração em termos quantitativos. O gráfico 4 retrata a evolução percentual de cada um dos seis DAS existentes, bem como o seu total entre 1997⁸ e 2014.

GRÁFICO 4 CRESCIMENTO PERCENTUAL DOS CARGOS DE DAS (1997-2014)



Fontes: Brasil (2015) e IBGE (2016). Elaboração própria.

O primeiro aspecto importante é o fato de que até 2002 se manteve, em boa medida, uma estabilidade no total de cargos, embora com certa heterogeneidade na composição geral. Privilegiou-se o aumento do número dos DAS maiores, em detrimento dos cargos 1 e 2. O mesmo padrão de crescimento pode ser observado nas gestões seguintes, todavia, com uma intensidade bem maior, especialmente entre 2003 e 2010.

O motivo central do aumento de 27% do total de DAS e, sobretudo, de cargos maiores (4 a 6) nesse período está relacionado com a elevação no número de pastas com *status* ministerial. Após a posse, o presidente Lula (2003) criou um conjunto amplo de novos ministérios e secretarias dentro de

⁸ A análise não se inicia em 1995 devido à escassez de dados até 1997.

uma priorização de determinados setores tidos como estratégicos. Nesse sentido, muitas secretarias passaram a possuir *status* ministerial, sobretudo nas áreas social, como o Ministério de Desenvolvimento Social e Secretarias de Políticas para as Mulheres, e na infraestrutura, como as Secretarias de Aviação Civil e de Portos. O argumento dessa nova configuração ministerial remonta à estratégia de construção de um Estado necessário para enfrentar os desafios do desenvolvimento, em suas múltiplas dimensões.

Por outro lado, se analisarmos a partir da razão do número de DAS sobre o total de servidores ativos no Executivo, identificamos que, na verdade, a relação entre os cargos comissionados e o total de servidores se mantém bastante instável. Tanto em 2003 quanto em 2014, essa relação era de apenas 3,6%.

No que tange à profissionalização da burocracia, três variáveis relativas ao provimento dos cargos de DAS podem ser analisadas: relação de vínculo com a administração pública, formação acadêmica e gênero.

Conforme mencionado, o modelo de ocupação é de emprego (*position-based*), ou seja, com um alto grau de discricionariedade do dirigente. Como se trata de um grande quantitativo de cargos, o tema é constantemente debatido na opinião pública brasileira; segundo Pacheco (2008:3), predomina no país “a visão homogeneizadora de que os cargos de livre nomeação sempre foram preenchidos pela lógica clientelista ou político-partidária”. Em outras palavras, a grande maioria seria ocupada por servidores sem vínculo com a administração pública (sem necessidade de concurso para admissão e sem estabilidade no cargo) e com base em laços pessoais com os dirigentes, sem, contanto, possuírem formação ou qualificação adequada.

Todavia, os dados empíricos desmentem tal percepção, ou seja, a maior parcela dos DAS é provida por servidores de cargos e carreiras do Estado, principalmente do governo federal, conforme fica evidente na tabela 1 do Anexo, elaborado a partir dos dados do Boletim Estatístico de Pessoal (BEP) (Brasil, 2015).

Ao analisarmos a evolução dos DAS nos últimos anos, não é possível também observar alteração significativa na dinâmica de ocupação desses cargos por servidores sem vínculo, uma vez que desde 1998 correspondem a aproximadamente 25% do quantitativo total. Notam-se, contudo, diferenças entre os próprios cargos, justamente pelo fato de representarem níveis de competência e complexidade diferenciados. Nos cargos de DAS 1 a 3, os percentuais de ocupantes sem vínculo tendem a ser menores, o que pode ser creditado à sua remuneração mais baixa e, logo, exerce pouca atratividade aos profissionais da iniciativa privada, sobretudo os não residentes na capital federal — Brasília. Por outro lado, os DAS 4 a 6 apresentam uma participação maior desse público, não apenas pelos benefícios pecuniários, mas também pelo fato de constituírem cargos de maior responsabilidade e, por conseguinte, envolverem características de natureza política fundamentais à dinâmica democrática. Por essa razão, naturalmente, quanto maior o cargo em comissão, menor a participação de servidores públicos de carreira. Entretanto, observa-se que esse último representa a maioria dos ocupantes de DAS alto, parcela que vem crescendo a cada ano.

Essa é, normalmente, a abordagem utilizada pela literatura para discutir a questão da politização da burocracia. Tais dados convergem com as conclusões de boa parte dos acadêmicos que vêm trabalhando com o tema. As pesquisas de D’Araújo e Lameirão (2011), Praça, Freitas e Hoepers (2011) e Barberia e Praça (2014) demonstram que há uma valorização de fatores como experiência profissional e qualificação na ocupação dos DAS, que normalmente variam em grau de acordo com o nível do cargo. Os mesmos resultados foram identificados em pesquisa recente, focada nos burocratas de médio escalão (DAS 1 a 5) do governo federal (Cavalcante e Lotta, 2015), que indicam, entre os

fatores mais influentes no processo de nomeação de cargos comissionados nos órgãos, a competência técnica e experiência profissional em detrimento das afinidades partidárias.

A desmitificação da ideia de partidarização dos DAS na administração pública federal foi ainda reforçada com a publicação do Decreto nº 5.497, de 2005, que estabeleceu que 75% dos cargos de DAS níveis 1 a 3 e 50% dos cargos de DAS nível 4 deveriam ser ocupados, exclusivamente, por servidores de carreira, ou seja, funcionários públicos efetivos. É importante ressaltar que não há problemas na ocupação de cargos por profissionais sem vínculo com a administração pública, inclusive porque a oxigenação democrática é bem-vinda em muitos dos setores do Estado. O problema ocorre quando somente esse segmento domina os cargos de gerência e direção, prática comum em países classificados como de burocracia paralela (Stein et al., 2006). Por outro lado, o recomendável é o equilíbrio, principalmente porque a participação de servidores efetivos não apenas tem como resultado a valorização da burocracia, como também tende a gerar maior continuidade, coerência e assegurar maior imparcialidade e objetividade às políticas públicas.

Nessa direção, é essencial que os ocupantes de cargos comissionados sejam qualificados e preparados. Ao analisarmos o perfil dos DAS de acordo com o nível de escolaridade (tabela 1 do Anexo), observa-se que a grande maioria possui nível superior ou pós-graduação, parcela bem acima da média dos cargos do serviço público federal, conforme veremos no tópico seguinte. Enquanto em 2014 a média de comissionados apenas com ensino médio girava em torno de 20%, essa parcela na totalidade dos servidores públicos do Poder Executivo ultrapassa 40%. Por outro lado, o percentual de ocupantes de DAS com no mínimo nível superior é de quase 80%, ao passo que a média do quadro de pessoal não chega a 50%. Além disso, nota-se que, quanto maior o DAS, mais qualificado tende a ser seu ocupante. Em outras palavras, prevalece uma correlação direta entre o maior grau de complexidade e responsabilidade das funções comissionadas com profissionais mais especializados.

Por fim, a variável gênero também se apresenta como um fator relevante na análise da profissionalização da burocracia federal, na medida em que o desenvolvimento de uma sociedade pressupõe mecanismos de igualdade entre os sexos. Logo, espera-se que o amadurecimento de uma estrutura democrática acompanhe o equilíbrio entre homens e mulheres na força de trabalho, principalmente no aparelho do Estado.

Os dados do *Boletim estatístico de pessoal* (Brasil, 2015) indicam que 46% dos servidores civis do Poder Executivo são do sexo feminino, percentual que se tem alterado pouco no decorrer dos últimos anos, mas que está muito próximo do observado no mercado de trabalho do país.

Entretanto, o principal problema quando se analisa a ocupação de cargos de direção e assessoramento é a participação mais discreta das mulheres. Se, por um lado, os percentuais de DAS do sexo feminino aumentaram, proporcionalmente, de 1996 para os dias atuais, por outro, a disparidade se eleva na medida em que aumenta o nível do cargo. Enquanto, em 2014, o percentual de mulheres nos DAS 1 a 3 se aproximava de 45%, isto é, condizente com sua parcela no quadro funcional do Executivo, nos DAS 5 e 6 não alcançava 30%.

Vale ressaltar, porém, que o cenário tem evoluído bastante nas últimas duas décadas, sobretudo nos cargos de maiores responsabilidades. A tabela 1 reforça essa percepção, que também é nítida na análise do alto escalão do governo Dilma Rousseff. Em 2014, 10 mulheres ocupam cargos de ministra, número recorde e expressivo, se comparado ao histórico de 121 anos de República até 2011, quando somente 18 mulheres haviam ocupado postos semelhantes (SPM, 2013).

Constata-se, portanto, que, mesmo com um sistema de nomeações flexível, a burocracia federal tem sido mais valorizada, o que vem refletindo na parcela cada vez maior de servidores efetivos em

cargos de alta direção, um grau elevado de qualificação e um crescente equilíbrio no que tange à questão de gênero.

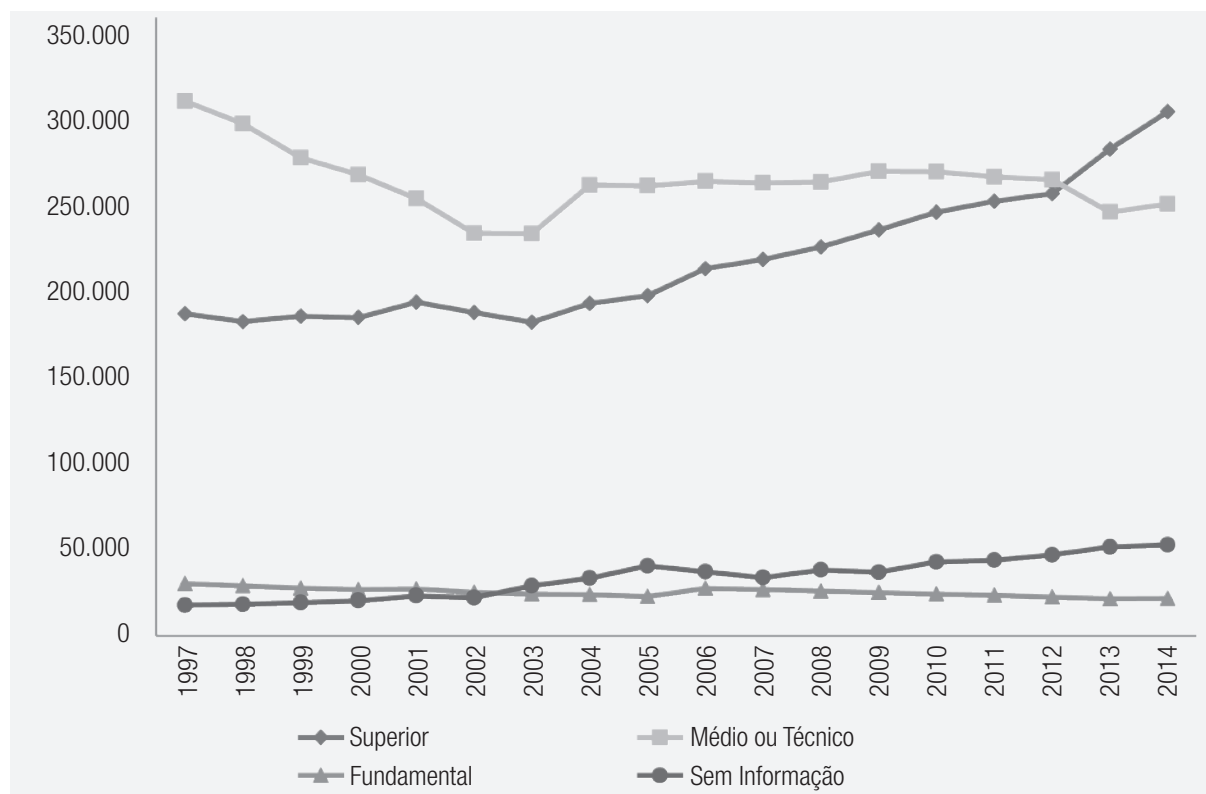
O ponto mais crítico desse sistema não envolve seu alto grau de discricionariedade (D'Araújo e Lameirão, 2011; OCDE, 2010), mas, principalmente, o fato de inexistirem processos de seleção e recrutamento para ocupantes de DAS com base em critérios impessoais, transparentes e que fomentem ainda mais a meritocracia por meio da valorização de conjuntos de habilidades e competências predefinidas.

2.5 FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO

A quinta dimensão abordada remete à importância da qualificação do burocrata na administração pública federal, com ênfase em questões relativas à formação e capacitação dos servidores.

É notório que, quanto mais preparado, maior a propensão do servidor em desempenhar funções de alta complexidade, como também desenvolver competências múltiplas como liderança, por exemplo. Nesse sentido, o primeiro aspecto a ser analisado é o nível de escolaridade dos cargos no Poder Executivo federal, exposto no gráfico 5.

GRÁFICO 5 EVOLUÇÃO DO QUANTITATIVO DOS CARGOS DE SERVIDORES CIVIS ATIVOS DO PODER EXECUTIVO, SEGUNDO O NÍVEL DE ESCOLARIDADE



Fontes: Brasil (2015) e IBGE (2016). Elaboração própria.

Nota: "Sem informação" corresponde aos cargos que não apresentam, na sua norma constituinte, definição de escolaridade.

Cabe ressaltar que os dados do gráfico 5 se referem aos níveis de escolaridade exigidos para o ingresso nos cargos do Executivo e não propriamente à formação atual dos servidores. No entanto, a abordagem temporal possibilita perceber uma forte mudança no perfil de formação inicial para ingresso na burocracia federal. É nítida a inversão na predominância entre cargos de nível médio ou técnico e de nível superior que, recentemente, constituem a maioria do quadro de pessoal desse Poder. Apesar de ser difícil mensurar imediatamente, a expectativa é que esses perfis de escolarização mais alta tendam a gerar, no médio prazo, influência positiva sobre a produtividade na administração pública.

Tal fenômeno pode ser interpretado a partir de duas tendências claras: i) entre 1997 e 2002, há uma clara redução do quantitativo de servidores de nível médio, o que pode ser explicado tanto pela “corrida” pelas aposentadorias nesse período como também pela diminuição das contratações desse perfil devido à intensificação da terceirização de determinadas atividades administrativas de caráter mais operacional; ii) a partir de 2003, um processo crescente de admissão de cargos/carreiras com maior nível de especificidades, sendo a formação superior apenas a exigência mínima. Conforme já discutido, desde então, o ingresso de novos servidores tem atendido carreiras mais antigas, bem como um amplo rol de novos cargos especialmente direcionados às áreas sociais e de infraestrutura.

A tendência de maior escolaridade observada no perfil dos servidores também reflete as mudanças da política de ensino superior no Brasil ocorridas no período. De acordo com o censo do ensino superior (Inep, 2013), a taxa de matrículas entre 1995 e 2013 foi quadruplicada, com predomínio da rede privada e, mais recentemente, retomada também de vagas no ensino público.

Além de maior exigência de formação como pré-requisito de ingresso, é importante mencionar que os concursos públicos no governo federal são cada vez mais disputados. A título de ilustração, concursos para as carreiras do ciclo de gestão, consideradas núcleo estratégico do Estado, ultrapassam a relação de candidatos-vaga de 100 para 1. Em outras palavras, a admissão nesses cargos demanda não apenas uma boa formação acadêmica como muito preparo no processo de seleção.

Seguindo os padrões de nações consideradas detentoras de uma burocracia profissional e meritocrática, o governo federal vem desde o fim da década de 1980 investindo na capacitação continuada de carreiras burocráticas. Assim como na França, Itália e Canadá, determinadas carreiras incorporam na última etapa do processo seletivo a obrigatoriedade de curso de formação (Cruz, 2010). No âmbito do governo federal, a prática se iniciou na diplomacia há muitas décadas, mas se ampliou, no atual período democrático, para a maioria das carreiras consideradas típicas de Estado, tais como gestores governamentais, áreas de auditoria e jurídica.

Embora não obedeça a configurações rígidas, o curso de formação desempenha papel central na constituição, reconhecimento e identidade (maior coesão e maior homogeneidade no interior da categoria) dos servidores como integrantes de uma burocracia estatal. Nesse processo, é fundamental destacar o papel das escolas de governo, responsáveis pela formação inicial dos novos burocratas, bem como por atividades de desenvolvimento continuado, pós-graduação e pesquisa, e disseminação de conhecimento em gestão pública, dimensões cruciais em processos de profissionalização e valorização do servidor público.

A despeito de a crescente demanda por qualificação no serviço público brasileiro ter se intensificado após o processo de redemocratização nos anos 1980, apenas em 1998 as escolas de governo passam formalmente a ser incluídas na Constituição Federal brasileira. A Emenda nº 19, de 1998, estabelece que os governos federal e estaduais devem manter escolas de governo com vistas à formação e ao aperfeiçoamento do quadro funcional.

Em nível nacional, tornou-se comum o fenômeno de proliferação de escolas de governo com a missão de permanente capacitação dos servidores em todas as esferas de governo da federação e em todos os Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário). Desde 2003, foi constituída a Rede Nacional de Escolas de Governo, coordenada pela Enap, de que participam cerca de 200 instituições (Fonseca et al., 2015).

Em âmbito federal, um conjunto de 17 escolas compõe o Sistema de Escolas de Governo da União (Segu) e é responsável pela qualificação dos servidores. O leque de atuação dessas escolas vem se ampliando, haja vista que não se restringem apenas à formação inicial dos burocratas. A maioria desses órgãos desempenha atividades de desenvolvimento de competências tanto com foco em todo o quadro de pessoal como também voltadas para o corpo gerencial dos seus órgãos vinculados.

Mais recentemente, as escolas passaram ainda a atuar na provisão de cursos de pós-graduação para servidores com o escopo mais aplicado às questões específicas das respectivas áreas de atuação. Por fim, outra linha de atuação, fundamental para a profissionalização da burocracia e para melhoria da gestão pública, é o desenvolvimento de pesquisas e a disseminação de conhecimento e boas práticas no denominado “campo de públicas” (administração e políticas públicas).

Vale destacar que, no âmbito da administração federal, foi editado o Decreto nº 5.707, em 2006, que estabelece a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP). A medida institui a capacitação como atividade permanente no decorrer de toda a trajetória profissional do servidor. A política ressalta o papel imprescindível das escolas de governo no desenvolvimento profissional da burocracia, com vistas à melhoria das suas funções, com qualidade e eficiência (Fonseca et al., 2015).

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho almejou analisar o processo de profissionalização da burocracia federal brasileira a partir de duas estratégias complementares: abordagem da formação histórica e, principalmente, discutindo as mudanças recentes no contexto democrático, entre 1995 e 2014, que impactam a configuração atual do serviço público no Brasil. Nesse sentido, o artigo se propõe a responder quais seriam os avanços do período e dilemas que persistem na administração pública federal.

A abordagem da formação histórica corrobora a percepção de que a configuração atual do serviço público brasileiro é resultante de processos contínuos de mudanças e não fruto de um único momento histórico ou de uma decisão de governo. As duas principais reformas anteriores à promulgação da Constituição Federal de 1988, a Reforma Daspiiana e o Decreto nº 200/1967, introduziram inovações direcionadas à instituição de uma burocracia meritocrática e profissional, próxima do modelo weberiano. Entretanto, ambas as iniciativas obtiveram resultados inacabados que reforçaram a dicotomia histórica da administração pública brasileira: uma parte da burocracia qualificada e outra pouco profissional e clientelista.

A abordagem das cinco dimensões selecionadas nas duas últimas décadas demonstra um conjunto significativo de avanços; entretanto, alguns dilemas históricos e desafios à profissionalização da burocracia federal precisam ser enfrentados.

Por um lado, os dados empíricos comprovam um processo de recomposição do quadro funcional, sobretudo a partir de 2003, com diversificação no ingresso de carreiras já existentes, como também com a criação de novas carreiras e cargos em áreas como infraestrutura, política social e regulação. Quanto à política salarial, observa-se um incremento real na remuneração dos servidores com controle

das despesas de pessoal no governo federal. Em relação à avaliação de desempenho dos servidores, é possível afirmar que houve sofisticação e ampliação dos sistemas. Na ocupação de cargos de livre nomeação, os dados indicam avanços no aumento de servidores efetivos em cargos comissionados, melhoria da escolaridade e maior equilíbrio de gênero. Por fim, no que tange à formação e capacitação dos servidores, nota-se elevação da escolaridade de cargos na administração pública federal e um processo contínuo de institucionalização do desenvolvimento de competências dos burocratas, especialmente mediante o fortalecimento do papel das escolas de governo.

Por outro, dilemas e desafios presentes na administração pública federal reforçam o fosso histórico entre uma parcela minoritária da burocracia mais valorizada e a maioria menos profissionalizada. Primeiro, a despeito da recomposição do quadro funcional, o percentual em relação à população ainda é longe das nações desenvolvidas, especial aquelas que se propõem a prover políticas sociais com caráter universal. Segundo, o aumento real das remunerações também trouxe um agravamento do tratamento desigual entre carreiras e cargos. Problema esse também ampliado pela medida de pagamento por subsídios a algumas carreiras. Ademais, três outras questões se colocam como desafios à profissionalização: introdução de mecanismos avaliativos de desempenho para além da remuneração; implementação generalizada de critérios mais transparentes e impessoais na seleção e provimento dos cargos comissionados, e aumento da participação feminina nos cargos de maior escalão.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina (Org.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- BALASSIANO, Moisés; SALLES, Denise. Ambiguidades e implicações da avaliação de desempenho funcional em uma carreira típica de Estado. In: ENANPAD, 2004.
- BARBERIA, Lorena; PRAÇA, Sérgio. Who gets political appointments? Party loyalty and bureaucratic expertise in Brazil. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 2014.
- BRASIL. *Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais*, Brasília, v. 18. n. 212, jan. 2015.
- BRASIL. *Plano diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, 1995.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Ed. 34, 1996.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *O modelo político brasileiro e outros ensaios*. 2. ed. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1973.
- CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma. *Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes*. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1686).
- CARVALHO, Eneuton. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores — do período colonial a 1930. In: CARDOSO JR., José Celso (Org.). *Burocracia e ocupação no setor público brasileiro*. Brasília: Ipea, 2011. cap. 1.
- CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela. *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: Enap, 2015.
- CRUZ, Raquel. Carreiras burocráticas e suas transformações: o caso dos gestores governamentais no Brasil. In: ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita G.; PACHECO, Regina (Org.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 307-328.
- D'ARAÚJO, Maria Celina; LAMEIRÃO, Camila. Dirigentes públicos federais de alto escalão no governo Lula. In: CARDOSO JR., José Celso (Org.). *Burocracia e ocupação no setor público brasileiro*. Brasília: Ipea, 2011. cap. 3.
- EVANS, Peter; RAUCH, James E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “weberian” state structures on economic growth. *American Sociological Review*, v. 64, p. 748-65, 1999.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre: Globo, 1958.
- FONSECA, Diogo et al. Sistemas de escolas de governo da União: perfil, identidade e desafios para institucionalização. *Cadernos Enap*, Brasília, n. 40, 2015.
- GOLDSMITH, Smith; EGGERS, William. *Governar em rede. O novo formato do setor público*. Brasília: Enap, 2006.
- GRAHAM, Lawrence. *Civil service reform in Brazil: principles versus practice*. Austin: University of Texas, 1968.
- IBGE. *Indicadores IBGE: sistema nacional de índices de preços ao consumidor: INPC-IPCA*. Rio de Janeiro, IBGE, 2016.
- INEP. *Censo da educação superior*. Brasília, 2013.
- LEAL, Victor N. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- LONGO, Francisco. *Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no setor público*. São Paulo: Fundap, 2007.
- LUSTOSA, Frederico. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Rev. Adm. Pública*, v. 42, n. 5, p. 829-874, set./out. 2008.
- MARCONI, Nelson. A gestão de recursos humanos no governo federal: diagnóstico e proposta. *Digesto Econômico*, v. 457, p. 80-98, 2010.
- MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. *Rev. Adm. Pública*, v. 42, n. 1, p. 61-82, jan./fev. 2008.
- OCDE. *Avaliação da gestão de recursos humanos no governo — relatório da OCDE*. Brasília, 2010.
- PACHECO, Regina. Brasil: politización, corporativismo y profesionalización de la función pública. In: LONGO, Francisco; RAMIÓ, Carles (Org.). *Profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: Fundación Cidob, 2008. p. 141-164.

PACHECO, Regina. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. In: ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO Regina (Org.). *Burocracia e política no Brasil: desafio para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2010. p. 233-255.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. *Public management reform: a comparative analysis — new public management, governance, and the neo-weberian state*. Nova York: Oxford University Press, 2011.

PRAÇA, Sérgio; FREITAS, Andrea; HOEPERS, Bruno. Political appointments and coalition management in Brazil, 2007-2010. *Journal of Politics in Latin America*, v. 3, n. 2, p. 141-172, 2011.

SOUZA, Celina. A nova gestão pública. In: FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES (Org.). *Gestão pública: desafios e perspectivas*. Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2001. p. 43-68.

SPINK, Peter. Modernización de la administración pública en América Latina: evaluación de los recientes cambios en la gerencia de los ministerios y las

agencias reguladores. In: SPINK, Peter et al. (Org.). *Nueva gestión pública y regulación en América Latina: balances y desafíos*. Caracas: Clad — Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2001.

SPM. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Relatório anual socioeconômico da mulher*. Brasília, 2013.

STEIN, Ernesto et al. *A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina*. Relatório 2006. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2006.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. *Resultado do Tesouro Nacional*, Brasília, v. 22, n. 9, out. 2016.

TORRES, Marcelo Douglas. *Fundamentos de administração pública brasileira*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012.

VELASCO, Simone; SILVA, Marcela. Sistemática da avaliação de desempenho na administração pública federal. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD, XV, 2010, Santo Domingo.

VIANA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. Brasília: Senado Federal, 1999. (Biblioteca Básica Brasileira)

Pedro Cavalcante

Doutor em ciência política e pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). E-mail: cavalcante.pedro@gmail.com.

Paulo Carvalho

Mestre em psicologia clínica pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e assessor da Escola de Governo em Saúde — Fiocruz, Regional Brasília (DF). E-mail: pascarval@gmail.com.

ANEXO

TABELA 1 PERCENTUAL DE OCUPANTES DE DAS, SEGUNDO VÍNCULO, ESCOLARIDADE E GÊNERO

DAS	Sem vínculo	Com vínculo	Nível de Escolaridade				Gênero	
			Fundamental	Médio	Superior	Pós-graduação	Masculino	Feminino
1996								
DAS-1	15,2%	84,8%	6,9%	32,6%	50,8%	7,4%	54,8%	45,2%
DAS-2	14,4%	85,6%	4,6%	23,8%	61,8%	6,2%	61,0%	39,0%
DAS-3	16,1%	83,9%	1,9%	15,8%	71,0%	9,4%	64,0%	36,0%
DAS-4	19,7%	80,3%	1%	9,6%	81,3%	6,8%	71,2%	28,8%
DAS-5	24,1%	75,9%	1%	6,2%	86,1%	6,4%	82,7%	17,3%
DAS-6	31,3%	68,7%	0,8%	4,7%	85,9%	7,8%	83,6%	16,4%
TOTAL	15,8%	84,2%	4,8%	24,6%	61,0%	7,2%	60,5%	39,5%
1998								
DAS-1	23,2%	76,8%	7,6%	30,7%	50,9%	10,8%	54,7%	45,3%
DAS-2	25,3%	74,7%	6,8%	23,4%	62,1%	7,7%	60,4%	39,6%
DAS-3	29,3%	70,7%	3,3%	13,9%	71,8%	11,0%	62,5%	37,5%
DAS-4	40,4%	59,6%	1,4%	9,6%	80,4%	8,6%	70,7%	29,3%
DAS-5	40,3%	59,7%	1,6%	3,9%	86,6%	7,9%	83,3%	16,7%
DAS-6	49,2%	50,8%	0,8%	2,3%	87,9%	9,1%	85,6%	14,4%
TOTAL	27,1%	72,9%	5,9%	22,8%	61,8%	9,5%	60,4%	39,6%
2000								
DAS-1	16,40%	83,60%	3,4%	29,0%	54,7%	12,9%	51,0%	49,0%
DAS-2	18,40%	81,60%	4,7%	21,7%	61,2%	12,5%	59,1%	40,9%
DAS-3	16,20%	83,80%	1,5%	14,0%	70,2%	14,3%	60,2%	39,8%
DAS-4	29,30%	70,70%	0,5%	6,6%	78,3%	14,5%	66,9%	33,1%
DAS-5	30,60%	69,40%	0,2%	3,0%	82,5%	14,4%	81,1%	18,9%
DAS-6	41,10%	58,90%	0,7%	1,4%	82,9%	15,0%	84,9%	15,1%
TOTAL	19,10%	80,90%	3,1%	20,8%	62,9%	13,2%	58,1%	41,9%

Continua

DAS	Sem vínculo	Com vínculo	Nível de Escolaridade				Gênero	
			Fundamental	Médio	Superior	Pós-graduação	Masculino	Feminino
2002								
DAS-1	21,10%	78,90%	2,8%	31,5%	53,2%	12,5%	49,8%	50,2%
DAS-2	22,50%	77,50%	3,5%	23,9%	60,7%	11,9%	56,7%	43,3%
DAS-3	19,20%	80,80%	1,1%	15,0%	70,7%	13,2%	59,4%	40,6%
DAS-4	29,70%	70,30%	0,4%	6,6%	81,4%	11,6%	64,2%	35,8%
DAS-5	33,80%	66,20%	0,1%	3,0%	84,7%	12,2%	76,9%	23,1%
DAS-6	36,60%	63,40%	0,0%	0,6%	84,8%	14,6%	81,7%	18,3%
TOTAL	22,80%	77,20%	2,3%	22,2%	63,1%	12,3%	56,5%	43,5%
2004								
DAS-1	27,40%	72,60%	4,7%	35,0%	47,8%	12,5%	52,2%	47,8%
DAS-2	24,40%	75,60%	1,3%	24,4%	60,9%	13,4%	53,9%	46,1%
DAS-3	23,40%	76,60%	1,0%	16,9%	70,3%	11,8%	55,6%	44,4%
DAS-4	35,50%	64,50%	0,6%	7,4%	82,3%	9,6%	63,9%	36,1%
DAS-5	40,20%	59,80%	1,0%	5,4%	83,4%	10,1%	77,4%	22,6%
DAS-6	45,50%	54,50%	0,5%	5,3%	81,3%	12,9%	83,4%	16,6%
TOTAL	27,70%	72,30%	2,3%	23,4%	62,1%	12,1%	56,3%	43,7%
2006								
DAS-1	24,7%	75,3%	4,8%	33,6%	49,1%	12,5%	53,2%	46,8%
DAS-2	23,6%	76,4%	1,2%	25,2%	60,7%	12,9%	53,9%	46,1%
DAS-3	21,0%	79,0%	1,0%	16,5%	71,3%	11,2%	53,2%	46,8%
DAS-4	32,1%	67,9%	0,4%	7,6%	83,2%	8,8%	61,7%	38,3%
DAS-5	36,9%	63,1%	0,3%	4,2%	86,2%	9,3%	76,1%	23,9%
DAS-6	42,3%	57,7%	0,0%	5,2%	82,5%	12,4%	82%	18%
TOTAL	25,6%	74,4%	2,2%	22,8%	63,3%	11,7%	56%	44%
2008								
DAS-1	25,6%	74,4%	4,4%	30,8%	51,9%	13,0%	54,5%	45,5%
DAS-2	22,9%	77,1%	1,0%	22,6%	62,8%	13,6%	55,0%	45,0%
DAS-3	24,4%	75,6%	0,9%	15,7%	72,4%	11,0%	54,9%	45,1%
DAS-4	32,2%	67,8%	0,5%	7,5%	83,2%	8,7%	62,9%	37,1%
DAS-5	34,4%	65,6%	0,4%	4,2%	86,3%	9,1%	77,1%	22,9%
DAS-6	41,5%	58,5%	1,5%	6,8%	80,0%	11,7%	80,0%	20,0%
TOTAL	26,2%	73,8%	2,0%	20,8%	65,2%	11,9%	57,3%	42,7%

Continua

DAS	Sem vínculo	Com vínculo	Nível de Escolaridade				Gênero	
			Fundamental	Médio	Superior	Pós-graduação	Masculino	Feminino
2010								
DAS-1	26,3%	73,7%	3,2%	31,6%	49,7%	15,5%	54,5%	45,5%
DAS-2	24,9%	75,1%	0,9%	23,0%	62,1%	14,0%	54,4%	45,6%
DAS-3	28,2%	71,8%	0,6%	15,6%	73,9%	9,9%	54,6%	45,4%
DAS-4	31,5%	68,5%	0,4%	7,7%	83,6%	8,2%	61,7%	38,3%
DAS-5	34,0%	66,0%	0,2%	4,4%	86,7%	8,6%	74,8%	25,2%
DAS-6	39,2%	60,8%	1%	6,2%	80,9%	12,0%	77%	23%
TOTAL	27,6%	72,4%	1,5%	21%	65%	12,5%	56,8%	43,2%
2012								
DAS-1	24,7%	75,3%	3,1%	32,1%	47,5%	17,4%	55,1%	44,9%
DAS-2	24,2%	75,8%	0,9%	22,2%	60,9%	15,9%	54,1%	45,9%
DAS-3	28,9%	71,1%	0,4%	14,3%	72,1%	13,2%	54,0%	46,0%
DAS-4	30,3%	69,7%	0,6%	7,3%	78,8%	13,4%	63,3%	36,7%
DAS-5	28,1%	71,9%	0,2%	4,0%	83,1%	12,7%	71,2%	28,8%
DAS-6	35,4%	64,6%	1%	2,7%	79,4%	17,0%	77,0%	23,0%
TOTAL	26,5%	73,5%	1,4%	21%	63%	15,3%	57%	43%
2014								
DAS-1	24,7%	75,4%	3,0%	30,1%	56,1%	9,9%	55,2%	44,8%
DAS-2	24,6%	75,4%	0,8%	21,1%	69,3%	8,3%	54,5%	45,5%
DAS-3	28,6%	71,6%	0,4%	14,4%	76,4%	8,5%	53,5%	46,5%
DAS-4	27,1%	72,9%	0,6%	7,4%	83,4%	8,5%	62,3%	37,7%
DAS-5	25,9%	74,1%	0,1%	3,5%	88,6%	7,9%	70,7%	29,3%
DAS-6	34,1%	65,9%	0,5%	3,3%	89,1%	7,1%	78,2%	21,8%
TOTAL	25,9%	74,1%	1,3%	19,5%	69,8%	8,8%	56,8%	43,2%

Fonte: Brasil (2015).